

ANALISIS CSIS

Abad Pasifik: Mitos atau Realitas?

- Abad Pasifik: Mitos atau Realitas?
- APEC dan Asia Pasifik: Sudut Pandang ASEAN
- Peranan Australia dan Selandia Baru di Pasifik Selatan
- Peningkatan Kekuatan Militer Negara-negara Asia Pasifik dan Implikasinya Terhadap Keamanan Regional
- Visi dan Pilihan Strategis Jepang Pasca Perang Dingin: Implikasinya untuk Keamanan Asia Pasifik dan Peran ASEAN
- PBB Menjelang Setengah Abad
- DOKUMEN: Arah Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik



Analisis CSIS

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXIII, NO. 6, NOVEMBER-DESEMBER 1994

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 454
- Abad Pasifik: Mitos atau Realitas?
Lawrence B. Krause 457
- APEC dan Asia Pasifik: Sudut Pandang ASEAN
Hadi Soesastro 473
- Peranan Australia dan Selandia Baru
di Pasifik Selatan
Ikrar Nusa Bhakti 489
- Peningkatan Kekuatan Militer Negara-negara
Asia Pasifik dan Implikasinya Terhadap
Keamanan Regional
Edy Prasetyono 499
- Visi dan Pilihan Strategis Jepang Pasca Perang Dingin:
Implikasinya untuk Keamanan Asia Pasifik
dan Peran ASEAN
Bantarto Bandoro 516
- PBB Menjelang Setengah Abad
Wisnu Dewanto 530
- *Dokumen: Arah Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik*
Tim Departemen Hubungan Internasional 542

Pengantar Redaksi

ABAD Pasifik dalam pandangan *Lawrence B. Krause* sudah dimulai. Kenyataan ini tampak dari fakta bahwa Pasifik telah menjadi pusat gravitasi perekonomian dunia. Tanda-tandanya berupa hubungan-hubungan bisnis yang dibangun oleh beribu-ribu usahawan yang mengendalikan ratusan milyar dolar AS untuk diinvestasikan di kawasan ini. Regionalisme Pasifik dimulai oleh sektor swasta dan masa depannya pun tergantung pada sektor swasta. Pada dasarnya APEC berkepentingan untuk menciptakan iklim yang terbaik agar kekuatan-kekuatan ekonomi yang ada menghasilkan integrasi ekonomi yang terus-menerus semakin erat. Kendatipun berbeda-bedanya negara-negara APEC, perdagangan dan investasi internasional di dalam kawasan ini telah berkembang pesat. Berdasarkan beberapa ukuran integrasi ekonomi di Pasifik sudah sebesar di Eropa, meskipun tanpa peraturan-peraturan yang dirundingkan.

Para pemimpin negara-negara ASEAN makin menyadari bahwa perekonomian mereka tidak mungkin lagi berjalan sendiri-sendiri, melainkan kian didorong oleh pasar menuju ke suatu integrasi ekonomi baik regional maupun internasional. Telah tumbuh bermacam organisasi kerja sama ekonomi. *Hadi Soesastro* mengemukakan bahwa dalam menghadapi dan melibatkan diri ke dalam APEC yang masih berusia muda ini, negara-negara anggota ASEAN meneropong proses eksistensi forum tersebut dengan arif mengingat masing-masing anggota memiliki kepentingan yang berbeda. Visi 2020 APEC mengenai perdagangan bebas dan terbuka akan tercapai bila mampu menumbuhkan kepercayaan dan konsensus yang pragmatis serta mampu mendorong Uni Eropa untuk bekerjasama secara konstruktif dengan kawasan Asia Pasifik menuju liberalisasi global.

Dalam ruang lingkup Pasifik Selatan baik Australia maupun Selandia Baru boleh dibilang merupakan suatu kekuatan besar pemegang peran utama di bidang ekonomi, politik dan militer. Menurut *Ikrar Nusa Bhakti* dalam menghadapi situasi yang terus berubah sejak dekade 1980-an terlebih 1990-an ini, kedua negara mulai menyadari perlunya menyesuaikan politik luar negeri mereka masing-masing guna mempertahankan suatu lingkungan keamanan yang positif dan strategis sebagai sumbangan pada keamanan global serta meningkatkan kerja sama perdagangan dan investasi dengan negara-negara di kawasan Pasifik Selatan. Perubahan sikap tersebut tampaknya masih lebih didorong oleh motivasi politik sebab betapapun negara-negara di Pasifik Selatan masih dianggap terlalu kecil dan tersebar untuk dapat dijadikan pasar bagi kedua negara.

Sejak akhir dasawarsa 1980-an, telah terjadi peningkatan kekuatan militer negara-negara Asia Pasifik. *Edy Prasetyono* mengemukakan bahwa banyak faktor yang dapat menjelaskan perkembangan ini yang pada dasarnya mengungkapkan betapa negara-negara di kawasan ini kini sedang dihadapkan pada ketidakpastian situasi kawasan. Faktor pertama dan mungkin yang terpenting adalah berkurangnya kehadiran militer AS yang memunculkan persepsi tentang ketidakpastian komitmen AS terhadap keamanan Asia Pasifik. Hal ini mendorong negara-negara di kawasan ini untuk mengembangkan kemampuan kekuatan militer mereka. Sejalan dengan ini, muncul pula kekhawatiran tentang peningkatan proyeksi militer kekuatan-kekuatan regional yaitu Cina, Jepang, dan India. Di saat masih belum ditemukannya pemecahan atas konflik-konflik regional, teritorial, dan masih adanya saling kecurigaan, perkembangan di atas menimbulkan kekhawatiran tentang persaingan kekuatan yang akan menjurus ke ketidakstabilan kawasan. Bersamaan dengan itu, pasar persenjataan internasional makin terbuka. Semua ini memberikan alasan-alasan yang kuat kepada negara-negara Asia Pasifik tentang perlunya meningkatkan kekuatan militer mereka.

Faktor-faktor di atas menunjukkan bahwa bukanlah peningkatan kekuatan militer yang menyebabkan ketidakpastian situasi kawasan Asia Pasifik. Melainkan, peningkatan kekuatan militer merupakan cermin ketidakpastian kawasan Asia Pasifik pada era pasca Perang Dingin. Ini berarti perkembangan tersebut perlu dibahas dalam konteks keamanan kawasan yang lebih luas. Itulah sebabnya mengapa pembicaraan dan proses menuju pembentukan kerja sama keamanan multilateral di Asia Pasifik menjadi sangat penting.

Pasca Perang Dingin bagi Jepang terbuka visi dan pilihan strategis untuk menjadi negara "normal": yaitu mandiri memainkan peran politik dan militer sesuai dengan kemampuan ekonominya, karena sekarang ini Jepang dimungkinkan memiliki kemampuan berperan lebih aktif dalam masalah-masalah internasional. *Bantarto Bandoro* berpendapat, kesalahan dalam menangani pilihan ini akan menimbulkan konsekuensi serius berupa: (1) berakhirnya jaminan keamanan AS dan akses Jepang pada teknologi AS; (2) perlombaan senjata dengan negara-negara besar lain; (3) kemungkinan konflik di antara negara-negara Asia Timur; dan (4) berkurangnya akses Jepang ke pasar Asia dan Eropa.

Hasil-hasil kerja sesudah Perang Dingin telah membangkitkan citra positif PBB di mata masyarakat internasional. Akibatnya, semakin banyak negara menuntut fungsi PBB sebagai pemelihara keamanan ke berbagai kawasan konflik. Untuk memaksimalkan keberhasilan PBB ini menurut *Wisnu Dewanto* dipersyaratkan restrukturisasi organisasinya, pemantapan mekanisme pendanaan kegiatannya, dan demokrasi Dewan Keamanan. Demi terciptanya dunia yang tertib serta adil, hukum internasional harus dapat ditegakkan dengan memberi wewenang peradilan kepada Mahkamah Internasional atas setiap pelanggaran hukum internasional dan menjadikan Dewan Keamanan sebagai kekuatan pemaksa ditaatinya keputusan Mahkamah ini.

Pertemuan Para Pemimpin Ekonomi Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (*Asia Pacific Economic Leaders Meeting - AELM*) yang berlangsung di Bogor tanggal 15 November 1994 mempunyai arti penting sebab selain mengeluarkan Deklarasi Bogor yang merupakan dokumen penting, para pemimpin APEC juga sepakat mengenai "tujuan" dari kerja sama

ekonomi Asia Pasifik. Deklarasi ini akan menjadi landasan baru bagi kerja sama ekonomi Asia Pasifik di masa-masa mendatang sehingga mampu memperkuat posisi APEC dalam perekonomian dunia. Ringkasan Peristiwa yang diberi judul "Arah Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik" memuat tentang Pertemuan SOM ke-4 APEC, Konferensi Tingkat Menteri ke-6 APEC dan Pertemuan APEC ke-6 November 1994, yang disusun oleh *Tim Departemen Hubungan Internasional*.

Desember 1994

REDAKSI

Abad Pasifik: Mitos atau Realitas?*

Lawrence B. Krause

Pasifik dalam Konteks Dunia

BAGAIMANA keadaan perkembangan Pasifik dewasa ini dan apakah akan terjadi fajar dari suatu Abad Pasifik? Berakhirnya Perang Dingin jelas menandai suatu titik balik dalam sejarah dunia. Ada pihak yang menang dan ada pihak yang kalah. Bekas negara Uni Soviet tentulah pihak yang paling kalah. Tidak begitu jelas, apakah dalam jangka pendek Jerman menjadi pihak yang kalah karena secara ceroboh melakukan penyatuan dengan Jerman Timur -- dan menyeret negara Eropa lainnya menanggung akibatnya. Seharusnya Jepang juga dihitung sebagai pihak yang cukup kalah, karena kehilangan statusnya sebagai pembonceng gratis yang sebelumnya diperbolehkan melalaikan tanggung jawab internasionalnya. Pihak pemenang tentu sa-

ja AS. AS menang besar karena tidak lagi harus menanggung beban biaya militer yang berat, bahkan meskipun penyesuaian dengan perekonomian masa damai sangatlah menyakitkan. Walaupun demikian, penyesuaian telah berlangsung cepat dan AS sudah memperoleh kedudukannya kembali dalam persaingan ekonomi dunia. Akan tetapi, pemenang yang benar-benar paling besar adalah Cina. Cina telah terbebas dari ancaman keamanan di sepanjang perbatasan daratnya dengan bekas Uni Soviet. Ia tidak lagi malu-malu berhubungan dengan ekonomi-ekonomi pasar yang lain karena sifat politiknya. Dan rongrongan terhadap ekonomi perencanaan sentral di tempat lain, telah memperkuat kemampuan pembaru-pembaru ekonomi di dalam negeri demi manfaat besar perekonomian Cina. Pertumbuhan ekonomi Cina yang pesat sedang mentransformasikan lingkungan ekonomi Pasifik.

*Alih bahasa oleh Sunarto nDaru Mursito dari Lawrence B. Krause, *The Pacific Century: Myth or Reality*, The 1994 Panglaykim Memorial Lecture di Jakarta.

Dari berakhirnya Perang Dingin diajukan tiga perubahan analisis. Pertama, urusan keamanan makro menghilang. Kejadian-kejadian terakhir di Haiti, Korea Utara,

Ruanda, atau bahkan Bosnia bukanlah krisis dunia yang besar -- dari skala nilai sepuluh cumalah bernilai dua. Kedua, urusan ekonomi telah muncul sebagai prioritas. Isi dialog Jepang-AS membuktikan pengamatan ini. Ketiga, regionalisme telah meningkat menjadi dasar organisasi hubungan internasional. Terdapat beberapa pendekatan untuk menerangkan ini. Ada *pendekatan praktis* yang menyebutkan, bahwa terlalu banyak negara di dunia melakukan perundingan atau bahkan diskusi. Dalam hal ini negara-negara memilih membentuk kelompok yang lebih kecil demi keberhasilan kerja sama. Ada *pendekatan historis* yang menyebutkan, bahwa Uni Eropa telah terbentuk dan sedang meluas. Oleh karena itu, negara-negara non-Eropa akan membuat organisasi juga sebagai kekuatan untuk menghadapinya. Akhirnya, ada *pendekatan akademis* yang berdasarkan teori realis struktural mengenai hubungan internasional yang mengatakan bahwa hanya kekuatan relatiflah yang berarti, bukan kekuatan militer, kekayaan atau pendapatan yang bersifat mutlak. Jadi negara-negara bangsa berpikir dalam istilah yang berlawanan, tetapi untuk menghindari kecauan satu melawan yang lain, mereka membangun hubungan kelembagaan dengan yang lain seperti yang dipikirkan negara bangsa, khususnya untuk mengembangkan kerja sama dalam perdagangan internasional. Apa pun pendekatannya, mereka semua berkesimpulan sama bahwa dunia bipolar dalam Perang Dingin tidak akan dilanjutkan dengan pembentukan dunia yang satu, melainkan dunia yang regionalisme.

Menjadi pertanda apakah ini bagi organisasi satu dunia, seperti Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organisations - WTO*) yang baru? Pentinglah diakui bahwa perundingan dagang Putaran Uruguay yang

baru selesai, dimulai semasa Perang Dingin. Lembaga GATT adalah hasil buatan Perang Dingin dan dibutuhkan sebagai alat politik AS untuk memperoleh kepemimpinan atas dunia nonkomunis. Sementara WTO yang baru mungkin benar-benar menjadi suatu alat yang amat berguna, namun mungkin tak dapat mensponsori pelaksanaan perundingan jenis Putaran Uruguay yang secara nyata membebaskan perdagangan dunia dan investasi karena kurangnya alasan politis yang mendesakkannya.

Jikalau perekonomian dunia perlu bercirikan regionalisme, suatu pertanyaan penting muncul seperti berapa banyak kawasan dibutuhkan agar memadai? Uni Eropa dengan Jerman bersatu sebagai penggerak utama, Bumi Belahan Barat dengan Amerika Serikat sebagai penggerak utama, dan Asia dengan Jepang sebagai penggerak utamanya. Tampaknya konstruksi ini tidak mungkin dan tidak diinginkan. Ini tidak mungkin karena ada kekuatan-kekuatan ekonomi sedang mendorong Bumi Belahan Barat -- khususnya Amerika Utara -- dan Asia sama-sama makin mendekat. Dan jika-lau negara-negara di dalamnya telah meningkatkan perhatian ekonomi pada puncak agendanya, mereka tidak akan mengurbankan kepentingan ekonominya tanpa ancaman yang dipikirkan luas sehingga memaksa mereka untuk berbuat demikian. Lebih lanjut, konstruksi tiga kawasan memberikan kedudukan kepemimpinan kawasan kepada negara yang sekurang-kurangnya dipercaya oleh negara-negara di kawasan yang sama -- Jerman di Eropa, AS di Amerika, dan Jepang di Asia. Maka, hubungan-hubungan internal di antara negara-negara di masing-masing kawasan bisa jadi sangat mudah bereseli. Akhirnya, teori permainan memperlihatkan bahwa permainan tiga orang sa-

ngatlah tidak stabil karena pergeseran koalisi dan banyak pertentangan. Konstruksi tiga kawasan sungguh-sungguh dapat membawa ke persaingan ekonomi yang bersifat destruktif.

Menjadi harapan maupun keinginan agar dunia akan dicirikan hanya dengan dua kawasan: Uni Eropa dan APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), dan APEC akan menjadi satu-satunya kawasan non-Eropa. Kontras di antara dua kawasan ini akan menjadi lebih besar daripada persamaannya, maka hanya akan ada dua kawasan.

Sebelum menyelidiki apakah itu APEC, perlu dibahas bagaimana keadaan Amerika Serikat di dunia ini setelah Perang Dingin. Dalam banyak aspek Amerika Serikat merupakan negara nomor satu di dunia. AS tinggal satu-satunya negara militer adikuasa dengan hampir memonopoli senjata penghancur yang bersifat massal. Ini menguntungkan kedudukan AS dalam meja perundingan, tetapi tidak berarti bahwa AS dapat mendiktekan hasil politik akhir. Kekuatan militer sangatlah berguna menghadapi kekuatan militer lain, namun sangat sukar untuk menggunakannya sebagai alat yang efektif dalam jenis-jenis krisis yang terjadi di dunia sekarang. Kekuatan militer AS tidak akan lebih berhasil mendatangkan demokrasi di Haiti daripada di Somalia. Untuk menjadi konstruktif kekuatan militer harus digunakan sebagai ancaman, dan ini sungguh amat sukar membuat ancaman demikian dapat diterima. Amerika Serikat telah meminta mandat PBB untuk penggelaran baru kekuatan militer di seberang perbatasannya. Bukan karena negara-negara lain sedang meningkatkan aset militernya, melainkan karena mereka secara kolektif menghimpun dan mengancam dengan kekuatan

nonmiliter dan kekuatan ini mungkin yang lebih efektif.

AS juga adalah perekonomian yang terbesar di dunia dan merupakan eksportir dan importir yang terkemuka. Akan tetapi sebagai penghela ekonomi, AS adalah melebihi negara-negara industri yang lain. Dan dalam beberapa aspek, seperti aset murni luar negeri, adalah jauh lebih kecil daripada beberapa dari mereka. Memang ada aspek lain kekuatan nasional, termasuk stabilitas politik dan daya tarik kebudayaan rakyat, tetapi dalam hal-hal ini juga AS adalah lebih mirip negara-negara industri lain.

Dalam pemilihan presiden tahun 1992, masyarakat Amerika memilih calon yang menjanjikan berkonsentrasi untuk memajukan ekonomi AS. Kendati ada sementara kelemahan, pemerintahan Clinton telah sangat memajukan kinerja ekonomi Amerika Serikat. Mengikuti penalaran Presiden Clinton adalah memberi pelajaran. Kesehatan ekonomi AS sangat berkaitan dengan keberhasilan perdagangan internasional dan investasi. Keberhasilan ini perlu ditemukan di pasar-pasar yang sedang berkembang paling pesat. Negara-negara yang paling dinamis di dunia adalah di Asia Timur dan Tenggara. Dan sungguh ke sinilah AS menunjukan paling banyak ekspornya (di samping ke Mexico). Karena itu, seharusnya AS berusaha maksimal masuk dan mendayagunakan pasar-pasar di bagian dunia ini. Itulah sebabnya Pemerintah AS mengalihkan perhatiannya ke Asia-Pasifik. Diselenggarakannya pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan di Seattle dalam pertemuan APEC tahun 1993, merupakan simbol dari beralihnya perhatian itu. Dengan cepat AS menjadi negara Pasifik dan ingin terlibat dengan kawasan APEC.

Hakekat APEC

APEC sendiri biasa digambarkan dengan ciri-ciri tertentu. APEC merupakan forum dari pemerintah ke pemerintah yang berusia lima tahun, terdiri dari enam belas perekonomian -- segera menjadi delapan belas -- dari tepian Pasifik. Ia mempunyai sekretariat kecil dan dari awalnya ingin mewadahi subkawasan ASEAN, CER (Australia dan Selandia Baru) dan NAFTA. Selama tahun-tahun awal pembentukannya, ia mensponsori sejumlah pertemuan internasional dan menciptakan beberapa kelompok kerja dengan penugasan khusus.

Meskipun semua yang dikatakan di atas ini benar, namun belum terungkaplah esensi APEC. Sebagai suatu proses, bukan melulu atau bahkan pertama-tama suatu organisasi. Proses ini sedang meningkatkan integrasi ekonomi di kawasan Asia Pasifik. Mengingat pemerintah-pemerintah tidak menyebabkan berlangsungnya integrasi itu, maka peranan organisasi APEC sehubungan dengan proses APEC adalah mengusahakan agar pemerintah-pemerintah jangan membuat lebih buruknya proses itu. Sebagaimana sumpah Hipocrates bagi para dokter, seharusnya pemerintah-pemerintah APEC berjanji untuk tidak mengganggu proses itu. Usaha ini dilengkapi dengan perluasan kesadaran APEC di dalam masing-masing negara. Selama setiap pertemuan tingkat menteri, harus ada beberapa pertemuan Pejabat Senior, dan pada gilirannya mereka membutuhkan diskusi-diskusi (*briefings*). Pembentukan kelompok-kelompok kerja khusus berarti bahwa ada pegawai-pegawai negeri di dalam birokrasi yang menyibukkan diri dengan masalah-masalah APEC. Pegawai-pegawai negeri ini perlu berinteraksi

dengan masyarakat pengusaha untuk menyebarkan bahan hasil kajiannya. Bahkan lingkungan akademis perlu dimintai nasihatnya. Jaringan kerja orang-orang yang terlibat APEC ini, merupakan suatu bagian masyarakat yang berkewajiban memikirkan kawasan APEC dalam berbagai tindakannya. Pemerintah-pemerintah mungkin masih mengambil kebijakan jelek, tetapi hendaknya jangan sampai dilalaikan akibatnya pada negara-negara APEC.

Memang akan sungguh menakjubkan kalau APEC dapat melancarkan integrasi ekonomi lebih lanjut. Dan khususnya akan bermanfaat jika APEC dapat turut mencegah dan menyelesaikan perselisihan-perselisihan ekonomi. Pada dasarnya APEC hendaklah berkepentingan untuk menciptakan iklim yang terbaik, agar kekuatan-kekuatan ekonomi yang ada menghasilkan integrasi ekonomi yang terus-menerus semakin erat. Dalam bidang-bidang terbatas tertentu di mana pemerintah-pemerintah terlibat secara mendalam, entah secara tradisi atau tuntutan-tuntutan teknologi seperti dalam hal keuangan atau telekomunikasi, ada lingkup bagi pemerintah untuk lebih aktif mendorong integrasi melalui harmonisasi peraturan dan standar, tetapi lingkup ini dibatasi.

Hubungan APEC dengan Sektor Swasta

Perlu diungkapkan lagi, bahwa regionalisme Pasifik dimulai oleh sektor swasta dan masa depannya pun tergantung pada sektor swasta. Lalu apakah hubungan APEC dengan sektor swasta, khususnya masyarakat pengusaha? Ada bahaya bahwa sekali pemerintah-pemerintah mulai berbicara satu sama lain, tidak pernah ada waktu yang sewa-

jarnya untuk berkonsultasi dengan masyarakat pengusaha, dan banyak birokrat enggan berurusan dengan persoalan-persoalan mereka. Jikalau para menteri pemerintah mulai beranggapan dirinya mengetahui segala sesuatu tentang bisnis sehingga merasa tidak membutuhkan nasihat, maka ada bahaya besar sekali.

Syukurlah bahwa APEC telah menyediakan wadah partisipasi bagi sektor swasta dalam perbincangan-perbincangannya, pertama-tama dengan memberi tempat dalam meja PECC (*Pacific Economic Cooperation Council*). Ahli-ahli sektor swasta juga berpartisipasi langsung dalam kegiatan-kegiatan banyak kelompok kerja. PECC khususnya sangat cocok menjadi penghubung sektor swasta, karena dirinya merupakan tripartit yang dapat menyampaikan pandangan pengusaha atau akademikus agar menjadi perhatian pemerintah. Proyek-proyek PECC (termasuk PEO - *Pacific Economic Outlook* yang saya pimpin) sejalan dengan kepentingan-kepentingan APEC dan bermanfaat serta tepat pada waktunya memberi masukan untuk pekerjaan APEC. Bukannya menyebabkan gangguanlah, sebaliknya PECC dapat menjadi sumber daya yang berharga bagi pemerintah-pemerintah. Karena meliputi beberapa negara bukan anggota APEC, ia dapat memperkenalkan pandangan-pandangan baru dan bertindak mengupayakan penyiapan negara-negara ini untuk berpartisipasi dalam APEC. PECC dapat memperdebatkan gagasan-gagasan yang mudah menimbulkan pertengkaran, bahkan yang aneh-aneh, dengan cara yang tak dapat dilakukan oleh pemerintah-pemerintah. Dan ia dapat memperoleh informasi ekonomi tepat pada waktunya dari masyarakat pengusaha dalam bentuknya yang tidak biasa. Memanglah ada banyak asosiasi bisnis transnasional di Pa-

sifik. Beberapa di antaranya telah memperoleh manfaatnya berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan APEC melalui cara yang berbeda-beda. Akan tetapi, PECC hendaknya tetap menjadi pengikat utama bagi APEC untuk menjalin tukar-menukar gagasan yang penuh, bertanggungjawab dan berkesinambungan.

Pandangan Lain Tentang APEC

Konsepsi mengenai APEC pertama-tama sebagai proses tidak terdapat pada sementara pemikir di Amerika Serikat dan negara lain, karena mereka berangkat dari premis yang berbeda. Mereka berpendapat bahwa kebijakan pemerintah mengenai perdagangan internasional dan investasi di samping sangat dominan, juga amat tidak mantap. Kebijakan akan bergerak maju menuju lebih banyak liberalisasi (penggunaan istilah Manchester), atau justru lebih proteksionis, namun tidak dapat tetap sama (ini disebut teori sepeda). Alasannya adalah bahwa usaha-usaha perdagangan membagikan kembali pendapatan di dalam negeri secara agak sembunyi-sem-bunyi, dan ini sangat menyukarkan para pejabat menghadapi permintaan lebih banyak proteksi bagi perusahaan yang mendapat persaingan impor. Sebagaimana para proteksionis mengisahkan ceritanya, bahwa inilah pilihan antara membantu perusahaan dalam negeri bersaing atau memberi pasar kepada perusahaan asing. Sementara perusahaan asing kalah seandainya dilakukan proteksi, maka penderita-penderita yang sesungguhnya adalah industri nasional peng ekspor dan konsumen dalam negeri. Dan mereka seringkali tidak menyadari bahwa sesungguhnya menjadi penderita. Satu-satunya cara untuk mengendalikan negara-negara proteksionis, menurut teori sepeda,

adalah terus-menerus mengadakan perundingan internasional yang bertujuan membebaskan perdagangan, karena hal ini akan memobilisasi kepentingan ekspor. Lebih jauh lagi, perlu persetujuan-persetujuan perdagangan internasional yang membatasi lingkup tindakan negara proteksionis. Maka para pemikir PECC berpendapat, bahwa diperlukan perundingan dagang yang amat baik untuk perdagangan bebas dalam APEC, karena perdagangan bebas di lingkup dunia di bawah pengaturan WTO belum terlaksana.

Saya tidak sependapat dengan analisis itu berdasarkan beberapa alasan. Pertama, perundingan-perundingan kurang mampu menghadapi tekanan-tekanan proteksionis seperti yang diperkirakan, dan kalau tidak ada perundingan-perundingan pun kurang berpengaruh untuk perdagangan bebas. Satu-satunya cara untuk mengatasi proteksionisme adalah diarahkan pada sikap protektif itu sendiri. Kedua, tindakan perundingan tidak mungkin menyebabkan hasil-hasil yang bersifat membebaskan. Beberapa negara proteksionis telah tahu bagaimana menyembunyikan tuntutannya dan menutupinya dengan dalih demi perlindungan lingkungan atau membela hak-hak pekerja yang diakui secara internasional. Seandainya lingkungan dan hak-hak pekerja dipermasalahkan, adalah paling baik dibicarakan tersendiri, dan tidak terkait dengan perundingan dagang di mana masalahnya dapat dimanipulasi oleh para pencari rente. Akhirnya, perundingan-perundingan -- khususnya menyangkut faktor-faktor yang sangat berdampak pada masa mendatang -- menuntut tanggung jawab berat dari pemerintah. Pemerintah-pemerintah harus memperkirakan kecenderungan dan akibat ekonomi yang akan terjadi kalau tanpa persetujuannya.

Dan kemudian mengubah peraturan-peraturan seperti yang ditetapkan usul persetujuan. Ini merupakan tugas yang membosankan dan tidak dapat dikerjakan secara akurat. Skenario-skenario kasus yang lebih buruk dikemukakan, seolah-olah kasus itu merupakan hasil akhir yang paling mungkin. Hal lebih serius adalah prospek adanya kemungkinan sebelumnya mengenai andil distributif dalam setiap negara bisa dirongrong sehingga menyebabkan gangguan dan ketidakpastian politik. Setiap pemerintah yang secara serius mengadakan komitmen internasional, harus berhati-hati melaksanakan perundingan-perundingan. Ini tidak berarti menganjurkan agar perundingan tidak pernah selayaknya diusahakan. Sebaliknya, serangkaian persetujuan ekonomi internasional yang dicapai dalam periode setelah Perang Dunia II memang sangat bermanfaat, khususnya bagi negara kecil dan yang sedang berkembang. Akan tetapi, tekanannya adalah pada kesepakatan. Perundingannya tidak dapat dijadikan tujuan itu sendiri. Maka, ini menimbulkan pertanyaan kritis, seperti apakah suatu kesepakatan yang dirundingkan perlu untuk mencapai tujuan-tujuan APEC?

Arti Regionalisme Terbuka

Baik tujuan maupun bentuk APEC itu termuat dalam perkataan "regionalisme terbuka". Konsep ini dirumuskan oleh PECC pada pertemuan umumnya yang kesembilan di San Fransisco pada tahun 1991 dan diterima oleh semua anggota APEC yang seluruhnya merupakan anggota PECC. Perkataan itu memuat beberapa dimensi. Di satu pihak, berarti bahwa APEC bukanlah suatu kelompok yang tertutup, sebaliknya mendo-

rong negara-negara Asia Pasifik lain untuk menginginkan dan memenuhi syarat menjadi anggota. Memenuhi syarat artinya menerima prinsip-prinsip pasar, menganut kebijakan ekonomi berorientasi ke luar selama jangka waktu cukup, dan menerima tujuan jangka panjang perdagangan dan investasi bebas di kawasan. Apakah itu berarti bahwa setiap negara yang memenuhi syarat dalam arti tersebut boleh mejadi anggota? Setiap perekonomian yang mendiskriminasi semua anggota APEC untuk menguntungkan negara-negara lain non-APEC jelas-jelas kelihatan tak memenuhi syarat sebagai calon anggota. (Akan tetapi, Brasil mungkin memenuhi persyaratan sekalipun tidak berbatasan dengan Pasifik).

Di pihak lain, APEC tidak ingin merugikan negara-negara bukan anggota. Jadi, ia mendorong anggota-anggotanya untuk meluaskan liberalisasi perdagangan dan investasi yang mungkin dilaksanakannya juga kepada yang bukan anggota. APEC bertujuan untuk perdagangan bebas global, dan tidak ingin menjadi blok perdagangan yang tertutup. Secara tegas ia menolak pendekatan Uni Eropa dan NAFTA untuk melaksanakan perdagangan bebas diawasannya saja.

Ada ambiguitas jelas di dalam arti yang kedua regionalisme terbuka. Apakah secara harafiah berarti bahwa *tidak ada diskriminasi* jenis apa pun dapat dilakukan yang menguntungkan negara-negara anggota? Jika demikian, maka APEC akan mendorong munculnya para pembonceng, yaitu negara-negara dapat mengelakkan kewajiban yang mungkin menyertai keanggotaan tanpa menjadi anggota, tetapi masih menikmati semua manfaatnya. Dalam satu arti diskriminasi selalu dipraktekkan karena agenda APEC ditentukan oleh para anggota, tidak oleh bukan anggota. Kelompok Pakar APEC

(*Eminent Persons Group* - EPG) dalam laporan keduanya disibukkan oleh isu ini. Mereka berkesimpulan bahwa kondisinya memuaskan jika liberalisasi unilateral yang seluas mungkin dilaksanakan oleh anggotanya, bila ada komitmen untuk lebih jauh mengurangi hambatan-hambatan perdagangan dan investasi mereka kepada negara-negara non-APEC, bila menawarkan manfaat-manfaat liberalisasi APEC kepada negara bukan anggota berdasarkan keuntungan timbal balik.

Perumusan ini mungkin melekat pada beberapa ketidaksepakatan pokok dalam EPG. Mereka yang menginginkan perundingan untuk mencapai persetujuan formal terlaksananya perdagangan bebas pada waktu tertentu dan dengan suatu masa transisi khusus (barangkali dibeda-bedakan menurut tingkat perkembangannya) mungkin merasa bahwa kedudukan mereka ditentukan perumusan. Meskipun demikian, mereka yang melihat tidak perlunya -- sungguh suatu bahaya -- perundingan formal -- mungkin juga merasa puas, karena tujuan perdagangan bebas pada waktu tertentu di masa depan dapat disepakati tanpa adanya perundingan formal.

Lalu, apakah sebaiknya perlu perundingan formal atau tidak? Saya berpendapat untuk menerima kebijaksanaan Asia Tenggara menyangkut isu demikian. Mengapa orang harus berkeinginan membuat keputusan tentang isu ini pada waktu sekarang? Penundaan mungkin memberikan beberapa keuntungan. Ketika negara-negara melaksanakan liberalisasi yang ditentukan oleh Putaran Uruguay, mungkin mereka akan mengalami bahwa keuntungannya lebih banyak dan kerugiannya lebih sedikit daripada yang diperkirakan. Skenario kasus-kasus yang lebih buruk dari liberalisasi perdagangan justru ti-

dak terjadi. Ini adalah pengalaman dengan semua persetujuan jenis ini sebelumnya. Oleh karena itu mengikuti pengalaman sebelumnya, mungkinlah lebih mudah mencapai kesepakatan yang sesungguhnya mengenai apakah suatu persetujuan formal benar-benar diperlukan. Kedua, anggota-anggota akan dapat mengamati Uni Eropa dan melihat kalau-kalau Uni Eropa cenderung menuju perekonomian yang tertutup. Jikalau memang demikian -- tetapi saya pikir itu tidak mungkin -- maka kebutuhan akan kekuatan untuk menghadapinya menjadi jelas. Akhirnya, teori sepeda akan dicoba. Sesudah setiap putaran GATT ada semacam sikap diam, tetapi tidak amat serius dan tentu saja tidak mencegah usaha-usaha baru untuk liberalisasi. Apabila proteksionisme akan menguat, maka kebutuhan perundingan mungkin diterima lebih luas.

Menteri-menteri APEC telah semakin mendekati liberalisasi perdagangan dan bahwa ini semakin meyakinkan kemajuan bagi APEC. Memang terserah pada para pimpinan pemerintahan untuk memberikan komitmen politik dan isi pada APEC. Jikalau di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto para pimpinan pemerintahan akan memilih menyetujui tujuan perdagangan bebas di kawasan dalam suatu masa tertentu, maka komitmen politik pada APEC akan dikokohkan. Sudah mencukupilah penandatanganan suatu deklarasi yang bermaksud menciptakan perdagangan bebas pada waktu yang ditetapkan, sekalipun tidak memuat perencanaan detail bagaimana mencapainya.

Secara kebetulan, deklarasi yang ditan-datangani demikian akan sangat bermanfaat bagi Amerika Serikat. Ini dapat diberi tingkatan seperti Persetujuan Presidensial yang tidak membutuhkan persetujuan Kongres. Ia kemudian dapat digunakan oleh pemerin-

tahan Clinton selama konperensi Para Pemimpin benua Amerika pada bulan Desember 1994 sebagai tujuan yang diinginkan oleh kelompok itu juga. Prinsip regionalisme terbuka sedang didiskusikan dan disetujui di Amerika Latin. Mungkin AS mendesak negara-negara lain untuk menyiapkan diri ikut dalam APEC dan lupa melakukan perundingan mendetail dengan Amerika Serikat, Kanada, Meksiko untuk memperluas NAFTA.

Apakah APEC Ancaman untuk Melemahnya ASEAN?

Beberapa analisis dan sementara negara Asia Tenggara sangat berhati-hati mengenai APEC, karena mereka khawatir bahwa APEC dapat melemahkan ASEAN. Jika ASEAN hanyalah suatu kesatuan bea cukai, maka liberalisasi perdagangan jenis apa pun, termasuk Putaran Uruguay akan memotong batas-batas preferensi dan dapat mengurangi arti ASEAN. Tetapi ini bukanlah kasusnya. Sebagaimana dikemukakan di depan, adalah dimensi politik dan keamanan ASEAN yang membuatnya demikian berarti bagi para anggotanya, bukan preferensi tarif. Pertanyaan yang tepat diajukan ialah apakah APEC membuat kerja sama dan kesatuan ASEAN lebih perlu atau kurang perlu. Pandangan saya atas situasinya adalah bahwa APEC membuat kerja sama ASEAN malahan makin penting bagi negara anggotanya dan akan memperkuat, tidak menghambat perkembangannya. Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (*ASEAN Free Trade Area - AFTA*) akan dipercepat baik karena selesainya Putaran Uruguay maupun berkembangnya APEC. Persoalan yang semakin menjadi pertanyaan ialah apakah yang akan diperbuat ASEAN, atau apakah yang dipi-

kirkan ASEAN -- bukan bagaimana enam negara ASEAN akan bereaksi. APEC mungkin menantang ASEAN, tetapi tidak akan melemahkan ASEAN. Tantangan bagi ASEAN adalah untuk menjadi suatu wahana kolektif yang bahkan semakin kuat bagi keenam anggotanya.

Kemajuan historis sedang berlangsung di ASEAN, bahkan ketika APEC sendiri bergerak maju. AFTA sudah dirancang. Juga Forum Regional ASEAN (*ASEAN Regional Forum* - ARF) diadakan di Bangkok pada bulan Juli 1994. ARF adalah lembaga untuk mendiskusikan masalah-masalah politik, militer, dan keamanan bagi seluruh kawasan Asia Pasifik. Ada kemungkinan memprakarsai dialog membangun kepercayaan dan benar-benar mendorong negara anggota untuk mengusahakan pengembangan perdamaian di kawasan. Menurut pemikiran saya ASEAN tidak dirugikan dan justru semakin diperkuat, dan bagaimanapun tidak terancam oleh APEC.

Baik secara geografis maupun peranan, ASEAN berada di pusat APEC. Tidak ada persoalan lain kecuali bahwa APEC akan maju hanya dengan konsensus sepenuhnya. Jika negara-negara ASEAN menginginkan kemajuan APEC berjalan lambat dan bertahap, maka itu pun yang akan terjadi. Negara-negara lain seperti Korea dan Amerika Serikat mungkin menginginkan kemajuan yang lebih cepat. Mereka mungkin mencoba meyakinkan negara lain untuk menerima resiko akselerasi, tetapi jika mereka tak teryakinkan, maka itulah yang harus diterima.

Akan tetapi, terdapat ongkos-ongkos berkenaan dengan kemajuan yang lambat. Bukan hanya kesempatan untuk pertumbuhan ekonomi lebih cepat yang hilang, tetapi kesempatan-kesempatan dan pilihan-pilihan

lain akan menjadi lebih kompetitif. Sementara analisis berkeyakinan bahwa AS mungkin berpaling ke Amerika Selatan dan mencoba memperluas NAFTA, jika APEC kelihatan tidak menjanjikan. Saya sendiri berpikir bahwa Amerika Selatan yang mana pun tidak memiliki potensi mendekati yang dimiliki Asia Pasifik dan tidak sanggup memuaskan kebutuhan AS untuk mitra perdagangan dan investasi. Meskipun demikian, terbuka prospek bahwa kebijakan AS mungkin menjadi lebih agresif lagi secara unilateral maupun bilateral. Tak terelakkan bahwa AS akan menjadi lebih bilateral setelah berakhirnya Perang Dingin, sebagaimana dialaminya sendiri dalam situasi di mana ia telah membukakan akses pasar yang besar tanpa imbalan pasaran memadai dari mitra dagang utamanya. Contohnya, sekurangnya ada enam lembaga keuangan Jepang yang menjadi *dealer* utama surat-surat berharga di AS, tetapi tidak ada satu pun perusahaan keuangan AS diperbolehkan memiliki status yang sama di Jepang. Memperbaiki keseimbangan yang diwarisi dari bilateralisme masa lalu jelas tak bisa dihindari, namun itu tidak perlu diteruskan di masa mendatang. Apabila ada pendekatan-pendekatan regional dan global yang menjanjikan hasil-hasil nyata, maka bilateralisme menjadi tak diperlukan. Oleh karena itu, ada tukar-menukar antara kecepatan liberalisasi APEC dan kekuatan bilateralisme AS.

Bagaimana Tentang Kaukus Ekonomi Asia Timur (*East Asia Economic Caucus* - EAEC)?

Menghadapi meluas dan mendalamnya Persatuan Eropa dan segera terbentuknya NAFTA, beserta dengan seretnya Putaran Uruguay, Perdana Menteri Mahathir dari

Malaysia muncul dengan gagasannya membentuk lembaga baru yang terbatas pada negara-negara Asia Timur dan Tenggara yang sekarang dikenal sebagai EAEC. Sebagaimana dijelaskan kepada saya, EAEC akan memberikan jaminan bagi negara-negara di Asia Timur pada saat sistem perdagangan global menjadi suram, di mana Uni Eropa dan NAFTA mengurung diri dengan berbagai hambatan terhadap negara-negara sisa dunia.

Menanggapi perumusan semula dari gagasan itu (EAEG), Amerika Serikat segera menentangnya berdasarkan dua alasan. Pertama, Amerika Serikat tidak diikuti, dan kedua, Jepang diikuti. Karena tujuan organisasi yang diusulkan sangat tidak jelas, AS harus berprasangka bahwa ini berarti mendiskriminasi Amerika Serikat demi menguntungkan Jepang. Ingatlah bahwa AS telah menyambut baik ASEAN maupun CER, meskipun keduanya mendiskriminasi. Sungguh Amerika Serikat memiliki catatan panjang untuk mau didiskriminasi jika tujuannya dapat diterima, tetapi menyangkut Jepang adalah masalah yang berbeda. Para analis telah lama mengakui bahwa ancaman paling serius bagi kemakmuran ekonomi dan mungkin bahkan stabilitas politik dunia adalah perselisihan ekonomi antara Jepang dan Amerika Serikat yang dapat berakibat dalam perang dagang. Perekonomian AS dan Jepang memiliki saling ketergantungan yang menghasilkan manfaat ekonomi penting bagi kedua negara. Seolah-olah mereka berada dalam perkawinan ekonomi. Inilah suatu perkawinan yang agak penuh pertengkaran, tetapi perceraian tidak dipersoalkan karena akan membebankan bagi kedua negara. Setiap perusahaan besar Amerika sekurang-kurangnya mempunyai satu hubungan kerja patungan dengan satu perusahaan besar Jepang atau

lebih. Banyak yang memiliki beberapa pertalian industrial. Di tahun akhir-akhir ini, Jepang merupakan investor terbesar di Amerika Serikat. Perusahaan-perusahaan Jepang mempekerjakan ratusan ribu orang Amerika di AS. Secara praktis Jepang adalah satu-satunya negara yang industrinya dapat dibandingkan dengan dan dalam beberapa industri berteknologi lebih unggul daripada Amerika Serikat, yang karenanya AS harus sibuk membereskan kekurangan-kekurangannya. Banyaknya publikasi perselisihan di antara dua negara -- termasuk perselisihan sekarang mengenai akses pasar -- dapat menyesatkan para pengamat yang tidak cermat pada apa yang sedang berlangsung. Perselisihan-perselisihan ini dibalut secara berhati-hati dan tidak diperbolehkan merusakkan keseluruhan hubungan. Di bawah permukaan, perekonomian AS dan Jepang sedang menyatu, dan hasil akhirnya mungkin lebih tampak Jepang daripada Anglo-Saxon. Oleh karena itu, jika ada pemutusan hubungan ekonomi antara Jepang dan Amerika Serikat, akan terjadi akibat-akibat yang hebat. Ini menjelaskan mengapa reaksi orang-orang Amerika terhadap EAEC demikian keras -- sebab EAEC terasa seperti skema untuk memaksakan keretakan antara Jepang dan Amerika Serikat.

Para pendukung EAEC berpendapat bahwa AS memang tak dapat dipahami. Bagaimanapun juga AS telah mengadakan persekutuan yang bersifat diskriminatif dengan Kanada dan Meksiko dalam NAFTA, namun Jepang tidak bereaksi begitu keras. Sebenarnya mengenai NAFTA ialah bahwa hal itu hanyalah meresmikan keadaan khusus yang sudah terjadi di Amerika Utara. NAFTA menghasilkan insentif baru yang sangat sedikit untuk mengkonsentrasikan kegiatan ekonomi di antara tiga anggotanya. Bahkan sebelum NAFTA, antara 70% dan 85% dari

perdagangan baik Kanada maupun Meksiko adalah dengan Amerika Serikat. Pendek kata, tidak ada peluang untuk penyimpangan perdagangan. AS mempunyai batas daratan panjang yang tak terlindungi dengan kedua negara. Sebelum terbentuknya NAFTA, daerah-daerah perbatasan sepenuhnya terintegrasi. Misalnya, saya tinggal di San Diego yang bertetangga dengan sesama kota di Meksiko yaitu kota Tijuana. Untuk pergi berbelanja ke kota Meksiko ini saya membutuhkan waktu lebih singkat daripada lamanya orang di pinggiran Jakarta pulang atau pergi dari kantor ke rumahnya. Karena itu, kami biasa berbelanja di Tijuana, saya memperbaiki sepatu di sana, kami seringkali makan malam dan menikmati suasana malam di sana. NAFTA adalah kasus khusus dan tidak merugikan Jepang atau negara lain mana pun.

Dalam reaksi atas tanggapan negatif Amerika Serikat, sebagian saya andaikan bahwa usul EAEC dikemukakan dengan suatu modifikasi atau penjelasan -- saya tidak tahu yang manakah itu. Sekarang EAEC merupakan usul ASEAN dan itulah yang membuatnya lebih lunak dari sudut pandang AS. Selain itu, ia dimaksudkan untuk menjadi kaukus di dalam APEC, bukanlah pesaing langsung bagi APEC. Kami diberitahu bahwa itu dimaksudkan untuk memberi wadah pertukaran pendapat secara informal dan tidak mempunyai tujuan jelek. Dalam bentuk ini, ia hampir tak dapat ditentang, tetapi apakah itu bermanfaat? Jika-lau berkaukus berarti para partisipan mencapai pendirian bersama dalam isu-isu yang penting, maka EAEC merupakan ancaman baik bagi APEC maupun ASEAN. Ia dapat memperkaku diskusi-diskusi dalam APEC, bila anggota-anggota kaukus memasuki diskusi itu dengan semangat tertutupan, ia akan mempersulit kelembagaan ASEAN da-

lam fungsinya membangun konsensus. Jadi ia akan terasa sebagai atau tak perlu untuk melaksanakan fungsi yang murni konsultatif, atau jika lebih banyak diinginkan maka sedikit pun ia tak membantu.

Adalah menarik mengamati tanggapan negara lain terhadap usul EAEC, khususnya Jepang. Merupakan taktik diplomasi Jepang untuk bersembunyi di balik selubung apa pun yang ada, demi menghindari pendirian tentang isu yang menimbulkan perselisihan dan dapat menyebabkan suatu negara marah. Jepang tidak pernah mau menerima kepemimpinan EAEC dan karena itu menghindari tanggung jawab. Seharusnya Perdana Menteri Mahathir sangat frustrasi sampai dianjurkan oleh Tokyo, agar meyakinkan Washington bahwa EAEC adalah gagasan yang baik, sebelum Jepang mau mendukungnya. Sebagaimana saya katakan di depan, berakhirnya Perang Dingin menghapus peluang yang menguntungkan Jepang.

Kepemimpinan APEC

Kepemimpinan memang diperlukan bagi organisasi apa pun jika ia diinginkan untuk maju. Dalam APEC tanggung jawab kepemimpinan adalah untuk menjamin agar proses integrasi ekonomi meningkat. Perlu datang dari manakah kepemimpinan itu? Negara-negara anggota tidak menginginkan kepemimpinan ini dilaksanakan dengan birokrasi kelembagaan yang besar, seperti dalam hal Uni Eropa di Brussel. Birokrasi cenderung membuat kelembagaan menjadi tujuan dalam dirinya sendiri, yang mungkin benar-benar berbeda dari kepentingan semua negara anggotanya. Sebagai gantinya, kepemimpinan dalam APEC perlu datang dari pemerintah negara anggotanya. Demi suatu organisasi ekonomi amat wajarlah kalau

Amerika Serikat, perekonomian yang terbesar dalam APEC, dipertimbangkan menjadi pemimpin, dan seperti saudara sekalian mengetahui Amerika Serikat tidak mengelak untuk menerima tanggung jawab itu, bahkan tanpa menuntut sedikit pun.

Akan tetapi, kawasan Asia Pasifik beruntung mempunyai lebih dari satu perekonomian yang besar, namun di samping alasan GNP keseluruhan untuk dipercayakan kepemimpinan masih ada pertimbangan lain. Memang dalam keanggotaan APEC sudah terdapat lima negara atau subkawasan yang dapat dicalonkan untuk memegang kepemimpinan. Karena kegiatan APEC didasarkan prinsip konsensus, kesemua lima negara sampai tingkat tertentu melaksanakan kepemimpinan. Di samping Amerika Serikat, ada Jepang, Cina, ASEAN, dan Korea. Juga karena prinsip konsensus, setiap negara secara individual dimungkinkan mempunyai inisiatif dan ini dapat didukung jika berhasil meyakinkan semua negara yang lain.

Indonesia harus menemukan peran apa yang ingin dimainkannya dalam APEC, dan sampai tingkat itulah bersedia memberikan kepemimpinan. Pada masa lalu Indonesia sangat peka pada kepentingan semua negara berkembang, termasuk negara berkembang dari kawasan lain. Akan bermanfaat sekali bagi APEC kalau diingatkan pada akibat-akibat penting dari apa yang dilakukan APEC bagi bukan anggotanya, dan Indonesia dapat menjalankan tanggung jawab ini. Hal ini khusus penting karena beberapa dari negara berkembang lain itu pada waktunya dapat bergabung dalam APEC, dan dengan menolong mereka APEC akan menolong dirinya sendiri. Hal ini juga merupakan pendirian yang tepat untuk kepentingan para warga dunia. Saya merasa Indonesia bisa

mengasah kecakapan kepemimpinannya di ASEAN, dan kemudian menerapkan pelajaran itu bagi APEC. Sekali lagi, membentuk konsensus di dalam ASEAN akan sangat membantu dalam mengemudikan APEC.

Kolektivitas kepemimpinan dalam APEC perlu bertanggungjawab memantau hubungan ekonomi antar negara, untuk memastikan bahwa tidak ada hambatan-hambatan baru perdagangan dan investasi yang dibuat sampai mengganggu proses integrasi. Memanglah ada ongkos dari kepemimpinan kolektif. Dapat terjadi kekurangtegasan dan cepatnya kemajuan bisa berkurang sampai ke tingkat minimum. Kebaikan yang mengimbangnya adalah dijauhkan dari kesalahan-kesalahan. Batu uji dari apakahimbangan yang memadai diperoleh adalah bisakah APEC menanggapi secara tepat tantangan-tantangan yang mungkin timbul dan dengan cara sesuai waktunya. Tantangan-tantangan itu mungkin berasal dari dalam APEC, dan bukan dari luar.

Tantangan Bagi APEC

Apakah sumber tantangan yang mungkin dihadapi APEC? Sementara banyak malapetaka dapat dibayangkan, seperti berlakunya kembali proteksionisme di suatu negara besar, maka sumber tantangan bagi APEC sama sekali tak terbayangkan. Apa yang lebih mungkin menantang *status quo*, akan berasal dari konsekuensi-konsekuensi sistemik dari pertumbuhan ekonomi yang pesat. APEC ditandai oleh beragamnya tingkat perkembangan dan pendapatan rata-rata per kapita di antara anggotanya. Tingkat pendapatan tertinggi (Jepang) mungkin dua-puluh kali tingkat pendapatan yang terendah

(Indonesia atau Cina tergantung pada angka-angka mana yang digunakan). Dalam kenyataan perkembangan ekonomi, jika tidak ada distorsi-distorsi maka negara-negara yang paling tertinggal dapat tumbuh yang paling cepat. Pertumbuhan yang pesat menyebabkan maupun diakibatkan oleh transformasi struktural. Negara-negara berkembang harus diberikan peluang secukupnya untuk menggalakkan industri-industri baru yang merupakan potensi bagi pertumbuhannya, dan mereka seharusnya diperbolehkan dan digiatkan untuk memasuki pasar-pasar ekspor potensial. Akan tetapi, ada syarat tambahan untuk integrasi ekonomi yang kokoh. Bila negara berkembang itu negara besar seperti halnya Indonesia atau Cina, kemampuan mereka berdampak pada negara-negara lain adalah besar. Dalam bidang perdagangan, ini berarti bahwa negara berkembang mungkin tiba-tiba meningkat secara dramatis daya saingnya dalam beberapa produk dan secara serius membalikkan pasar-pasar yang ada. Negara-negara harus diberi waktu untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi pasar yang baru. Kekacauan apapun akibat perdagangan bebas, entah untuk mengembangkan industri-industri bayi atau mengatasi gangguan pasar, harus melewati pengujian yang bijaksana dan dibatasi waktunya, tetapi penyesuaian demikian harus ada. Jasa-jasa mediasi APEC mungkin lah digunakan untuk mengawasi proses itu dan mencegah perselisihan-perselisihan yang mudah timbul.

Tantangan mendatang lain bagi APEC yang juga berasal dari pesatnya pertumbuhan ekonomi adalah bahaya inflasi. Inflasi pertama-tama merupakan masalah bagi negara yang mengalami inflasi itu. Tetapi dalam suatu kawasan di mana pasar barang dan modal terintegrasi, limpahannya pada mitra-mitra dagang dapat berarti penting.

Semua negara anggota APEC menyadari manfaat-manfaat stabilitas ekonomi secara politis maupun ekonomis, maka khawatir pada impor inflasi dan akan mencoba mengatasinya. Pertahanan terbaik menghadapi inflasi ialah mencegahnya. Negara-negara dapat saling membantu melalui konsultasi berkala, khususnya jika negara itu kurang berpengalaman. Tak satu pun negara ingin membiarkan inflasi, namun semua pemerintahan cenderung tunduk pada khayalannya dari waktu ke waktu. "Sekali saja", "sementara", "inflasi penyesuaian" adalah segala konsep yang digunakan oleh para analis kalau ingin menentang kebijakan anti-inflasi. Dan kadang-kadang tidak melakukan sesuatu merupakan kebijakan yang benar. Akan tetapi semuanya terlalu sering, suatu unsur luar seperti pemilihan umum mendatang merupakan alasan agar tingkat suku bunga tidak dinaikkan, padahal penundaannya mungkin berisiko. Konsultasi di antara Menteri-menteri Keuangan dan Gubernur-gubernur Bank Sentral dapat menghasilkan pemikiran dan kebijakan yang realistis. Sementara masing-masing negara masih bertanggungjawab pada kebijakan moneternya sendiri, maka nasihat yang diberikan oleh mitra terpercaya dapat membantu menunjang kebijakan-kebijakan yang bertanggungjawab. Pertemuan Menteri-menteri Keuangan APEC merupakan suatu forum yang baik sekali untuk pertukaran pikiran jenis ini.

Prospek Bagi APEC: Proses

Prospek bagi integrasi ekonomi lebih lanjut di Asia Pasifik adalah amat cerah, karena prospek ini pada hakekatnya hasil dari perkembangan ekonomi yang cepat. Momentum pertumbuhan ekonomi yang cepat memang selayaknya ada di negara-negara berkembang di kawasan. Momentum

ini berasal dari semangat kewiraswastaan masyarakat dan kesediaan mereka menabungkan banyak dari pendapatan mereka guna menjamin kehidupan yang lebih menyenangkan di masa depan bagi anak-anak mereka dan mungkin bahkan dari mereka sendiri. Pemerintah telah berperan menciptakan arah pertumbuhan yang pesat dengan mengupayakan stabilitas politik dan ekonomi, dengan memberikan insentif yang tepat untuk berinvestasi, dan menetapkan orientasi kebijakan ke luar negeri. Kawasan ini telah membuktikan melebihi kawasan lain, bahwa perdagangan internasional dan investasi asing langsung dapat mendorong pertumbuhan negara-negara berkembang dewasa ini. Kebijakan pemerintah juga harus menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi ekonomi yang berubah-ubah. Pertumbuhan sendiri mengubah tuntutan-tuntutan kebijakan. Sekarang kemajuan mungkin tergantung pada pembaruan upaya-upaya ekonomi yang sebelumnya berguna untuk memulai proses pertumbuhan, tetapi akan menghalanginya jika terus dilanjutkan. Sifat sangat penting dari pembuat suatu kebijakan yang baik adalah dapat menyesuaikan diri dan bersedia mengubah kebijakan jika keadaan menuntut.

Periode pertumbuhan yang pesat di Asia Pasifik dapat berlangsung selama beberapa waktu, sesungguhnya sejauh pandangan peramal dapat melihatnya. Alasannya adalah bahwa proses pengejaran teknologi yang merupakan inti pembangunan industri di mana pun tidak mendekati tuntas. Rak-rak penuh dengan teknologi teruji yang sudah dikembangkan di negara-negara lain, belum diterapkan di negara-negara berkembang di kawasan. Banyak darinya masih belum mencocoki, tetapi ketika faktor harga berubah dan faktor kelangkaan meningkat, teknolo-

gi-teknologi ini akan menjadi menguntungkan. Selama proses alih teknologi terlaksana secara baik, pertumbuhan yang pesat seharusnya dapat melangkah dari tahap satu ke tahap berikutnya.

Paparan saya yang terbatas tentang ekonomi Indonesia menyarankan agar Indonesia dapat siap untuk percepatan pertumbuhan. Tingkat pertumbuhan Indonesia sudah tinggi, namun kurang dibandingkan beberapa negara berkembang lain di kawasan. Pengamatan ini tidak dimaksudkan untuk mengkritik usaha-usaha yang dilakukan pada masa lalu, karena semua negara adalah unik, dan Indonesia mempunyai beberapa tantangan khusus dalam hal geografi dan sejarahnya. Pertumbuhan yang lebih tinggi dan tidak berinflasi adalah mungkin bagi Indonesia. Untuk mencapai itu dibutuhkan perbaikan dalam pemasaran produk dan investasi dalam sumber daya manusia, termasuk pembaruan-pembaruan kebijakan yang lebih jauh. Tingkat menabung di Indonesia sedang meningkat dan menunjang pertumbuhan. Sebab itu, tampaknya masyarakat siap untuk pertumbuhan yang cepat di Indonesia dan semua negara ASEAN lainnya bagaimanapun berarti, bahwa ASEAN akan menjadi lebih terintegrasi ke dalam kawasan APEC.

Selalu ada orang-orang yang pesimis dalam tinjauan ekonominya, dan mereka dapat menunjukkan dua keprihatinan yang dapat menghambat pertumbuhan di kawasan. Keprihatinan yang pertama ialah parahnya siklus harga bahan-bahan mentah yang masih terjadi dan menyebabkan perpecahan antara negara pengekspor dan negara pengimpor. Harga bahan-bahan mentah bergerak naik rata-rata tigapuluh persen, tetapi ini tidak melebihi dan mungkin kurang dari

penurunan harga sebelumnya. Batu uji dari seriusnya siklus ini akan terlihat, jika pulihnya pertumbuhan ekonomi dunia sekarang ini terhenti sebelum waktunya sebagai akibat peningkatan inflasi yang terjadi karena naiknya harga-harga komoditi.

Keprihatinan yang kedua menyangkut persoalan kemungkinan kekurangan modal di kawasan. Kebutuhan modal untuk kepentingan infrastruktur saja begitu besar sehingga menimbulkan kekhawatiran akan tidak tersedianya modal menurut tingkat bunga yang disanggupi. Secara wajar saya berpandangan optimis tentang hal ini. Sebagian besar modal diperoleh dari dalam negeri di mana nilai tabungan meningkat dan tetap saja tinggi di kawasan. Memang dua negara terkaya, Amerika Serikat dan Jepang, berkebalikan dengan kecenderungan ini. Tingkat tabungan Jepang cenderung menurun, yang sama sekali normal dalam perekonomian yang matang dan kependudukannya semakin menua. Yang tidak wajar adalah rendahnya tingkat tabungan di AS, yang malahan ia telah menjadi penghutang dunia yang terbesar dalam pasar modal internasional ketika ia seharusnya menjadi murni pemberi pinjaman. Oleh karena itu, defisit neraca pembayaran AS yang kronis dalam anggaran belanjanya merupakan masalah bagi seluruh kawasan, bukan hanya bagi Amerika Serikat saja. Rupanya, AS akan mengalami kemajuan dalam mengurangi defisit selama beberapa tahun mendatang, tetapi lajunya mungkin pelan dan menyakitkan.

Prospek Pelembagaan APEC

Sekarang beralih pada APEC dalam bentuknya yang lain sebagai lembaga, tinjauan

ini harus lebih berhati-hati. Selalu ada sikap skeptis mengenai kemungkinan pelembagaan apa pun di Pasifik. Gerald Segal dalam tulisan-tulisannya menekankan bahwa negara-negara di tepian Pasifik sangat beraneka ragam. Mereka berbeda-beda besarnya, berbeda-beda tingkat perkembangannya, berbeda-beda kebudayaan dan agamanya, berbeda-beda pengalaman sejarahnya, secara geografis jauh terpisah, dan sudah sedikit berpengalaman bekerjasama satu sama lain. Pandangan skeptis yang lain, Richard Higgott, baru-baru ini menulis bahwa APEC telah melakukan sedikit gerak maju mengikatkan diri dalam kelembagaan. Kriterianya bagi sukses adalah pembentukan suatu persetujuan yang mengikat secara hukum pada aturan dan prosedur yang akan menentukan perilaku negara-negara sedemikian sehingga dapat diantisipasi yang manakah bahan untuk membangun suatu rezim.

Yang penting bahwa kedua pemikir skeptik ini adalah orang Eropa dan mereka menilai APEC berdasarkan pengalaman Uni Eropa. Hal ini jelas ukuran yang salah. APEC tidak ingin menjadi UE yang lain dan tidak akan menjadi seperti itu. Tidak akan pernah ada birokrasi APEC yang besar seperti halnya di Brussel. Kendatipun berbeda-bedanya negara-negara APEC seperti dikatakan di atas, perdagangan internasional di dalam kawasan telah berkembang pesat. Berdasarkan beberapa ukuran, integrasi ekonomi di Pasifik sudah sebesar di Eropa -- dan tanpa peraturan-peraturan yang dirundingkan. Sementara pengaturan kontak-kontak telah dilembagakan. Sejumlah pendukung APEC akan lebih menyukai itu. Meskipun demikian, tidak ada bukti bahwa kurangnya persetujuan sekarang secara serius menghambat gerak integrasi, dan inilah penguji yang sesungguhnya.

Kita harus mengakui bahwa antusiasme mengenai APEC banyak berbeda di antara anggota-anggotanya. Negara-negara ASEAN mungkin memasuki APEC agak enggan karena tidak tahu apakah itu artinya bagi mereka, dan ada kekhawatiran bahwa itu akan merongrong ASEAN sendiri. Sejauh ini apa yang dikhawatirkan itu tidak terjadi, dan saya berkeyakinan itu tidak akan terjadi juga di waktu mendatang. Bukan rahasia lagi bahwa Malaysia tetap tinggal sangat kritis terhadap APEC dan mencurigai kemajuannya. Menurut pendapat saya pendirian Malaysia tidak menguntungkan, tetapi situasinya masih dapat diberi toleransi. Perekonomian Malaysia sangat cerah di dalam strukturnya yang sekarang. Saya meragukan akankah Malaysia ingin membalikkan keadaannya sekarang sampai tingkat sedemikian sehingga kemajuannya akan terhenti. Mungkinkah Malaysia mempunyai pandangan yang lain mengenai masa depan. Selama APEC mengalami kemajuan selangkah, maka tidak ada kewajiban untuk mencapai suatu konsensus mengenai waktu mendatang.

Akan seperti apakah kelembagaan APEC dalam usia tigapuluh tahunnya? Tentu saja tak seorang pun tahu. Akan tetapi, kita mengetahui ke manakah arahnya. Ia sedang menjadi wahana utama untuk dialog ekonomi di Asia Pasifik. Seding meningkatlah bidang dan jumlah saluran komunikasi di antara pemerintah-pemerintah anggotanya. Telah ditemukan pengganti untuk keperluan birokrasi besar -- pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan dari waktu ke waktu. Jikalau pertemuan-pertemuan ini tidak menyepakati dicobanya

pengaturan agenda-agenda secara kaku, maka para pemimpin pun mempunyai waktu untuk memperbincangkan hubungan mereka satu sama lain dalam iklim yang informal dan mendukung. Dalam waktu yang tepat, mereka akan menemukan dan menentukan arah mana yang harus diambil APEC, memang dengan bantuan menteri-menteri dan kadang-kadang para pakar.

Kesimpulan

Limabelas tahun yang lalu belum ada PECC, dan kemungkinan adanya APEC bahkan tak terpikirkan. Akan tetapi, sekelompok akademikus mengadakan pertemuan di PAFTAD yang sewaktu-waktu menginginkan agar pemerintah-pemerintah mau mengakui apa yang sudah diciptakan oleh masyarakat usaha di Pasifik dan membuat sesuatu terhadapnya. Pembentukan PECC merupakan langkah pertama untuk memenuhi keinginan itu, dan sekarang ini APEC sungguh bereksistensi dan sedang berkembang.

Apakah hal ini bisa mewujudkan impian tentang Abad Pasifik? Sudah barang tentu tidak ada bangunan batu gaya-Brussel yang melambangkan Abad Pasifik. Sebaliknya, simbol-simbol Abad Pasifik adalah hubungan-hubungan bisnis yang dibangun oleh beribu-ribu usahawan yang mengendalikan ratusan milyar dolar untuk diinvestasikan di kawasan. Kenyataan Abad Pasifik muncul dari fakta bahwa Pasifik telah menjadi pusat gravitasi ekonomi dunia. Abad Pasifik sudah dimulai.

APEC dan Asia Pasifik: Sudut Pandang ASEAN*

Hadi Soesastro

Pengantar

REGIONALISASI ekonomi telah menjadi suatu pokok bahasan penting dalam agenda nasional, regional dan internasional di hampir semua negara di kawasan Asia Pasifik. Regionalisasi ekonomi itu sendiri memiliki bermacam bentuk karena yang menjadi sumber pendorongnya juga bermacam-macam.

Negara-negara ASEAN terlibat dalam berbagai organisasi kerja sama ekonomi regional yang jumlahnya terus meningkat. Yang pertama dan terutama adalah ASEAN itu sendiri, suatu Perhimpunan antar Negara Asia Tenggara yang didirikan tahun 1967. Orang umumnya percaya bahwa sasaran utama asosiasi ekonomi ini adalah untuk

mengembangkan semacam solidaritas regional antar negara tetangga dengan maksud untuk menciptakan keamanan dan stabilitas regional. Jadi asosiasi ini lebih didorong oleh motif politik. Akan tetapi para pendiri ASEAN itu sendiri mengungkapkan secara jelas bahwa yang menjadi tujuan utama pembentukan ASEAN bukanlah integrasi ekonomi kawasan.

Pada tahun 1992 para pemimpin ASEAN mulai menyadari bahwa perekonomian mereka secara pesat didorong oleh pasar menuju ke suatu integrasi ekonomi baik regional maupun internasional. Masing-masing tidak lagi berjalan sendiri-sendiri, melainkan sadar bahwa dengan bergabung bersama mereka mampu memperkuat posisi kolektif mereka dan memperoleh keuntungan yang lebih besar dari integrasi mereka dalam perekonomian dunia. Tambahan pula, mereka percaya bahwa pemerintah akan memberikan beberapa kemudahan demi tercapainya integrasi yang digerakkan oleh pasar.

Inilah kenyataan yang mendorong pembentukan AFTA (*ASEAN Free Trade Area* -

*Dialihbahasakan oleh M. Bambang Walgito dari Hadi Soesastro, *APEC and Asia Pacific: An ASEAN Perspective*, makalah yang disajikan dalam Seminar mengenai Regionalization of the World Economy Policy, di Dupont Plaza Hotel, Washington, D.C., 5-6 Oktober 1994.

Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN). Pemerintah negara-negara anggota ASEAN juga menyadari bahwa adalah suatu keharusan bagi eksistensi dan relevansi ASEAN itu sendiri untuk meningkatkan dan memperkuat kerja sama ekonomi antar sesama negara anggota. Telah dirasakan bahwa kerja sama ekonomi yang lebih erat menjadi lebih mungkin mengingat hakekat dari perekonomian ASEAN yang terus menerus berubah. Berbagai kejutan eksternal yang terjadi tahun 1980-an telah mendorong negara-negara ASEAN untuk menyesuaikan diri dengan menganut berbagai strategi yang lebih berorientasi keluar dan liberalisasi yang unilateral.

Pada hakekatnya, AFTA pertama-tama ditujukan untuk meningkatkan daya pikat ASEAN sebagai suatu lokasi dan pasar investasi. AFTA juga dapat dilihat sebagai suatu lahan latihan bagi negara anggota ASEAN dalam usaha mereka untuk berintegrasi dalam perekonomian dunia secara penuh. Akan tetapi, ruang lingkup AFTA jauh lebih terbatas dibandingkan dengan kerja sama regional lainnya seperti NAFTA (*North American Free Trade Agreement* - Perjanjian Perdagangan Bebas Antar Amerika Utara). Beberapa kalangan malahan berpendapat bahwa skema yang dianut AFTA pada hakekatnya lebih bersifat arkaik dan waktu yang 15 tahun lamanya yang diperlukan untuk menyelesaikannya dapat dianggap terlalu lama. Akhir-akhir ini negara-negara ASEAN telah sepakat untuk mencari jalan guna mempercepat implementasi AFTA.

AFTA hanyalah salah satu inisiatif yang sekarang ini dilontarkan oleh negara-negara ASEAN. Usulan lain dapat dianggap sebagai pelengkap karena ASEAN itu sendiri boleh dibilang terlalu kecil dan sekaligus terlalu

besar. Di satu pihak, ASEAN dianggap terlalu besar dalam arti bahwa negara-negara anggota ASEAN itu sendiri kendati sudah merestrukturisasikan perekonomian mereka masing-masing masih beragam dan tingkat pertumbuhan perekonomian mereka pun amat beragam, sehingga integrasi antar anggota cenderung dangkal. Oleh karena itu untuk memberi bobot yang lebih berarti bagi kerja sama ekonomi ini, ASEAN telah menganut prinsip yang dinamakan "six minus X", yang memungkinkan diadakannya suatu proyek kerja sama ASEAN walaupun tidak semua negara anggota terlibat. Sebagai contoh, pengembangan segitiga SIJORI yang mencakup Singapura, Johor di Malaysia dan Riau di Indonesia.

Di lain pihak, ASEAN dapat dibilang terlalu kecil dalam arti kurang efektif dalam diplomasi ekonomi eksternal menghadapi berbagai ketidakpastian dalam perekonomian dunia dewasa ini. Guna meningkatkan efektivitasnya, ASEAN menyadari perlunya menjadi anggota dari kelompok-kelompok yang lebih besar di kawasan Asia Pasifik seperti APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation* - Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik).

Kerja sama ekonomi yang berbeda-beda ini menempatkan ASEAN pada titik konsentrasi dari berbagai lingkaran di mana masing-masing anggota harus konsisten dengan perkembangan lebih lanjut dari sistem perdagangan multilateral yang didasarkan atas GATT. Walaupun AFTA merupakan suatu pengaturan preferensial antar anggotanya, para negara ASEAN menyadari bahwa AFTA harus berorientasi ke luar. Berbagai macam kerja sama intra dan ekstra regional hendaknya saling memperkuat satu sama lain. Hendaknya tetap dipertahankan suatu keseimbangan perhatian terhadap hubungan intra dan ekstra regional mengingat bahwa

apabila ASEAN terlalu menyibukkan diri dalam hubungan ekonomi intra regional, liberalisasi perdagangan global akan cenderung terabaikan. Dilihat dari segi perdagangannya dengan bagian dunia lainnya, ASEAN hendaknya mencari jalan untuk mempertahankan dan mengembangkan perdagangan dan juga jalinan ekonomi dengan semua mitra dagangnya.

Baik APEC maupun EAEC (*East Asia Economic Caucus*) yang diusulkan, yang masing-masing merupakan skema kerja sama ekstra regional ASEAN, merupakan suatu jaminan bagi ASEAN. Ini merupakan jaminan terhadap perkembangan yang tidak menentu dalam perekonomian dunia. Sebenarnya, ketidaktentuan ini muncul menjadi suatu kekuatan penggerak yang melatarbelakangi banyak bentuk kerja sama regional yang sekarang ini sedang diusulkan, termasuk ARF (*ASEAN Regional Forum* - Forum Regional ASEAN) dalam bidang keamanan politik. Jadi kini tumbuh suatu "regionalisme baru" di kawasan Asia Pasifik. Salah satu ciri penting dari regionalisme baru ini, yang secara jelas terungkap dalam ruang lingkup keamanan politik, adalah prinsip inklusivitas, artinya pencakupan sumber-sumber ketidakpastian (atau ancaman potensial) yang mungkin terjadi di kawasan tersebut.

Ciri tersebut hendaknya juga dianut dalam bidang ekonomi, karena ciri tersebut memberikan suatu logika yang mendasari strategi lingkaran konsentrasi kerja sama yang kini tengah diupayakan ASEAN.

ASEAN dan Pengembangan APEC

Dilihat dari usianya yang belum ada lima tahun ini APEC dapat dikatakan masih ba-

yi. Dari namanya juga belum terlihat mau jadi apa APEC itu. Ketika lahir pada bulan November 1989, APEC diproklamasikan sebagai suatu "proses antar pemerintah yang sifatnya informal" untuk mengupayakan kerja sama ekonomi di kawasan Asia Pasifik. APEC dapat dilihat sebagai suatu eksperimen besar dalam pembentukan suatu institusi regional yang mencakup negara dan perekonomian yang begitu beragam.

Dalam bulan Januari 1989, dalam kunjungannya ke Korea Selatan, Perdana Menteri Australia, Bob Hawke, mengusulkan diadakannya pertemuan antar menteri di kawasan untuk membahas pembentukan suatu kerja sama ekonomi pada tingkat pemerintah. Ada berbagai faktor yang ikut berjasa dalam pembentukan dari apa yang kemudian bernama APEC (Ali Alatas, 1991). Pertama-tama adalah pendekatannya yang pragmatis terhadap bidang-bidang yang secara substansial merupakan kepentingan bersama. Kedua adalah pendekatannya yang sensitif terhadap berbagai cara pelaksanaan yang mungkin dapat dilakukan. Ketiga adalah adanya konsultasi yang ekstensif dan berhati-hati yang dilakukan Australia dalam mengembangkan dan menyiapkan konsep. Akan tetapi, hendaknya hal ini jangan terlalu dilebih-lebihkan sehingga berbagai perubahan dramatis yang terjadi dalam lingkungan ekonomi dan politik internasional dan regional telah mendorong pemerintah-pemerintah di kawasan tersebut untuk mengakui pentingnya membentuk suatu forum konsultasi dan kerja sama antar pemerintah untuk membahas persoalan di bidang ekonomi.

Pertemuan pertama tingkat menteri APEC yang diadakan di Canberra pada bulan November 1989, dihadiri oleh 26 menteri dari 12 kawasan, yakni 6 negara anggota ASEAN, lima negara Pasifik dan Korea Se-

latan. Ada tiga organisasi yang diterima sebagai peninjau, yakni ASEAN, PECC, dan Sekretariat Forum Pasifik Selatan. Pertemuan tersebut menghasilkan beberapa prinsip dasar, antara lain:

- a. yang menjadi sasaran APEC adalah mempertahankan laju perkembangan dan pertumbuhan di kawasan untuk meningkatkan standar hidup dan secara umum meningkatkan pertumbuhan ekonomi dunia;
- b. APEC hendaknya memperkuat sistem perdagangan multilateral yang terbuka dan tidak diarahkan untuk membentuk suatu blok perdagangan regional; dan
- c. guna mengembangkan kepentingan bersama dan menjaga interdependensi yang konstruktif, APEC hendaknya lebih memusatkan perhatiannya pada permasalahan ekonomi dan bukannya masalah politik ataupun keamanan, dengan mendorong arus pengiriman barang, jasa, modal dan teknologi.

Dalam bulan Juli 1990 diadakanlah suatu pertemuan tingkat menteri yang kedua di Singapura. Dalam pertemuan ini telah ditetapkan tujuh proyek untuk menggalang kerja sama praktis. Tujuan dari proyek-proyek tersebut adalah untuk mengembangkan "kebiasaan kerja sama" dan membuktikan perlunya kerja sama ekonomi melalui berbagai cara yakni: mengembangkan data regional mengenai arus barang, jasa dan investasi; mempercepat arus alih teknologi dan pengembangan sumber daya manusia; mempromosikan kerja sama di bidang energi, sumber daya laut dan telekomunikasi. Di samping itu masih ada pula tiga proyek kerja sama yang ditambahkan yakni kerja sama di bidang transportasi, turisme dan perikanan.

Untuk menunjukkan dukungan APEC

terhadap suatu sistem multilateral yang terbuka dan kuat, para menteri melontarkan suatu deklarasi yang menekankan komitmen kuat mereka atas pelaksanaan Putaran Uruguay yang tepat waktu dan berhasil. Pada pertemuan kedua ini juga telah disepakati bahwa yang menjadi tema sentral APEC, setelah selesainya Putaran Uruguay tersebut, adalah untuk mempromosikan suatu sistem perdagangan yang lebih terbuka, dengan penajagan atas suatu pemikiran untuk tercapainya suatu liberalisasi perdagangan regional tanpa diskriminasi.

Pada pertemuan tingkat menteri yang ketiga yang diadakan di Seoul bulan November 1991, Cina, Hong Kong dan Taiwan (Cina Taipei) diterima menjadi anggota APEC. Pertemuan tersebut juga telah menghasilkan Deklarasi Seoul yang menetapkan ruang lingkup, modus operasional dan prinsip-prinsip keanggotaan APEC.

Ruang lingkup kegiatan APEC meliputi:

- a. pertukaran informasi dan konsultasi mengenai kebijakan-kebijakan yang relevan dengan usaha bersama untuk mempertahankan laju pertumbuhan, meningkatkan kesesuaian dan mengurangi ketimpangan ekonomi;
- b. pengembangan strategi-strategi untuk mengurangi hambatan perdagangan dan investasi; dan
- c. mempromosikan perdagangan, investasi dan alih teknologi serta kerja sama di sektor-sektor khusus seperti sektor energi, lingkungan hidup, perikanan, pariwisata, transportasi dan telekomunikasi.

Mode operasional APEC didasarkan atas kepentingan timbal balik, suatu komitmen untuk membuka dialog dan menciptakan konsensus serta kerja sama melalui konsultasi dan pertukaran pandangan mengenai

analisis dan berbagai ide kebijakan yang tidak hanya diutarakan oleh para anggota tetapi juga oleh berbagai organisasi yang relevan (ASEAN, PECC dan Forum Pasifik Selatan). APEC juga menyambut baik keikutsertaan sektor swasta dalam kegiatan-kegiatan APEC yang sesuai. Pada prinsipnya, keikutsertaan dalam APEC ini bersifat terbuka terhadap perekonomian negara-negara di kawasan Asia Pasifik yang telah memiliki suatu jalinan ekonomi regional yang kuat dan menerima apa yang menjadi tujuannya. Keputusan untuk ikut serta dibuat berdasarkan konsensus antara mereka sendiri.

Pertemuan tingkat menteri APEC keempat yang diselenggarakan di Bangkok bulan September 1992, telah menyepakati didirikannya suatu sekretariat yang permanen sebagai suatu mekanisme pendukung dan pendanaan untuk membiayai berbagai kegiatan APEC. Sekretariat tersebut didirikan di Singapura dalam bulan Januari 1993, dan dipimpin oleh seorang direktur eksekutif (biasanya Ketua APEC) dan seorang wakil direktur eksekutif (dari mantan Ketua APEC). Fungsi sekretariat adalah untuk mengkoordinasikan dan membantu berbagai proyek APEC, memudahkan komunikasi antar para anggota APEC dan mengadakan hubungan dengan masyarakat, dengan berbagai organisasi dan bisnis. APEC juga memiliki unit riset dan analisis. Dana sentral APEC yang diambil dari kontribusi para negara anggota telah ditentukan jumlahnya yakni sebesar US\$2 juta untuk tahun pertama.

Dalam pernyataannya para menteri telah sepakat antara lain untuk:

a. memperbarui komitmen kuat APEC untuk menerima sistem perdagangan multilateral yang semakin kokoh yang merupakan hasil dari Putaran Uruguay;

- b. menggarisbawahi pentingnya usaha mereka untuk memperkuat dan membebaskan perdagangan sebagai prioritas utama mereka untuk 1993;
- c. membentuk suatu kelompok tokoh yang akan melontarkan visi mereka mengenai perdagangan di Asia Pasifik untuk tahun 2000 dan untuk mengidentifikasi aneka kendala dan problema yang harus dipikirkan oleh APEC guna memajukan liberalisasi perdagangan selama 10 tahun mendatang;
- d. mengimplementasikan keempat usulan yang akan menghasilkan keuntungan bisnis yang mencolok dalam jangka pendek. Usulan-usulan tersebut adalah:
 - pembentukan suatu basis data tarif elektronik bagi para anggota APEC untuk mempermudah perdagangan regional melalui arus informasi yang lebih baik
 - mempermudah dan mengharmoniskan prosedur dan praktek bea cukai
 - meneropong segi-segi administratif dari akses pasar dan rekomendasi mengenai aneka sarana untuk mengurangi biaya yang mereka kenakan pada perdagangan, dan
 - menyiapkan suatu buku pegangan yang mendetail mengenai prosedur peraturan investasi di kawasan.

Dalam pertemuan tingkat menteri kelima yang diselenggarakan di Seattle dalam bulan November 1993, Meksiko dan Papua New Guinea diterima sebagai anggota APEC dan diputuskan pula untuk menerima Chili menjadi anggota APEC dalam pertemuan tingkat menteri yang keempat. Telah disepakati pula untuk memikirkan tambahan anggota untuk waktu tiga tahun mendatang.

Dalam pertemuan tersebut, para menteri menegaskan kembali bahwa yang menjadi tujuan pokok APEC adalah perluasan perdagangan regional dan global serta perbaikan peraturan dan prosedur investasi dengan cara GATT yang konsisten. Mereka menyekatkan supaya Putaran Uruguay dapat segera selesai dan sukses dan menunjukkan komitmen mereka terhadap tujuan tersebut dengan kesediaan mereka untuk mengambil langkah-langkah tambahan spesifik untuk liberalisasi perdagangan.

Para menteri juga menyepakati "Deklarasi mengenai Kerangka Kerja Bagi Perdagangan dan Investasi APEC" guna memajukan peran APEC dalam perdagangan dan investasi dengan melibatkan para anggotanya baik dalam masalah kebijakan maupun fasilitas. Secara formal telah dibentuk suatu Komite mengenai Perdagangan dan Investasi (*Committee on Trade and Investment - CTI*).

Dr. C. Fred Bergsten, Ketua EPG (*Eminent Persons Group* - Kelompok Tokoh Terkemuka) telah menyampaikan laporan EPG yang berjudul "A Vision for APEC -- Towards an Asia Pacific Economic Community" kepada para menteri APEC pada bulan Oktober 1993. Dalam laporan tersebut ditegaskan bahwa APEC harus mempercepat dan mengembangkan kerja sama agar mampu menjawab tiga ancaman yang membahayakan vitalitas kawasan yang berkesinambungan, yakni: erosi sistem perdagangan global yang multilateral; evolusi regionalisme yang berorientasi ke dalam; dan resiko adanya perpisahan di dalam kawasan Asia Pasifik. EPG kemudian memberi rekomendasi kepada APEC untuk memprakarsai empat hal: liberalisasi perdagangan regional dan global; program kemudahan perdagangan; kerja sama teknik; dan institusionalisasi

APEC.

Pada tanggal 20 November 1993 telah diadakan suatu Pertemuan Informal Para Kepala Negara APEC di Blake Island sebagaimana yang diusulkan dan diprakarsai oleh Presiden AS, Bill Clinton. Pertemuan tersebut dihadiri oleh para kepala negara anggota APEC, kecuali Malaysia. Mereka mengumandangkan suatu "statement visi ekonomi" yang mencakup tiga hal pokok. *Pertama*, deklarasi akan pentingnya suatu sistem dan perdagangan multilateral yang terbuka dan tekad para pemimpin Asia Pasifik untuk memimpin usaha-usaha yang mengarah ke pengambilan langkah konkret bagi terwujudnya hasil Putaran Uruguay yang paling mungkin direalisasikan. *Kedua*, adanya visi mengenai "suatu masyarakat ekonomi Asia Pasifik": (a) yang didasari semangat keterbukaan dan kemitraan; (b) yang dengan pertumbuhan ekonomi yang dinamis mampu memberikan sumbangan kepada perekonomian dunia yang sedang berkembang dan mendukung suatu sistem perdagangan internasional yang terbuka; (c) di mana segala hambatan terhadap perdagangan dan investasi harus terus dikurangi; (d) di mana keuntungan dari pertumbuhan ekonomi dinikmati oleh rakyat; (e) di mana terjadi peningkatan pendidikan dan latihan; (f) di mana dengan adanya kemajuan di bidang transportasi dan telekomunikasi gerak barang dan masyarakat dapat berjalan secara cepat dan efisien; dan (g) di mana perlindungan terhadap lingkungan ditingkatkan untuk menjamin pertumbuhan yang berkesinambungan dan untuk memberikan masa depan yang aman bagi umat manusia. *Ketiga*, adanya sederetan inisiatif yang mencakup:

- a. pencaanangan suatu pertemuan antar Menteri Keuangan APEC untuk membahas berbagai masalah luas di bidang eko-

- nomi termasuk pembangunan ekonomi makro dan arus modal;
- b. pembentukan suatu Forum Bisnis Pasifik untuk mengidentifikasi berbagai masalah yang harus dihadapi APEC guna mempermudah arus perdagangan dan investasi di kawasan;
- c. pembentukan Program Pendidikan APEC guna mengembangkan kerja sama regional di bidang pendidikan lanjutan;
- d. pembentukan Program Sukarelawan Bisnis APEC untuk mendukung pengembangan sumber daya manusia;
- e. penancangan suatu pertemuan para Menteri APEC yang diikuti oleh perusahaan menengah dan kecil guna membahas berbagai cara untuk menciptakan lingkungan yang lebih baik bagi kerja sama perusahaan-perusahaan tersebut;
- f. pengembangan prinsip-prinsip yang tak mengikat yang mencakup masalah investasi;
- g. pengembangan dialog mengenai kebijakan APEC dan rencana tindakan untuk menghemat energi, memperbaiki lingkungan hidup dan mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi;
- h. pembentukan Pusat Pertukaran Transfer Teknologi untuk mempermudah alih teknologi dan keterampilan pengelolaan teknologi di kalangan anggota APEC.

Para Kepala Negara itu juga sepakat untuk bertemu kembali di Indonesia tahun 1994. Laporan EPG itu juga mengusulkan agar tiap tiga tahun diadakan pertemuan antara kepala negara. Akan tetapi, sebagaimana diungkapkan oleh Fred Bergsten (1994), diharapkan setelah pertemuan Seattle tersebut hendaknya diadakan suatu pertemuan tahunan semacam itu. Dia berpendapat bahwa keputusan semacam itu akan menja-

min bahwa para kepala negara akan terus memfokuskan diri pada APEC dan akan saling mengenal satu sama lain dengan lebih baik, sehingga presiden Amerika Serikat akan bepergian ke Asia sekurang-kurangnya setahun sekali, dan bahwa semua anggota APEC akan memperluas cakrawala pemikirannya dan bahwa para menteri dan pejabat akan benar-benar dirangsang untuk melaksanakan instruksi dari kepala-kepala negara mereka. "Peningkatan" proses APEC ini dapat membantu menyelesaikan sengketa bilateral di kawasan dan institusionalisasinya diharapkan mampu "meningkatkan momentum pembentukan suatu komunitas di kawasan".

Lebih lanjut dikatakannya pula bahwa pertemuan Seattle telah membuktikan bahwa para kepala negara jauh lebih siap dibanding menteri-menteri mereka, yang pada gilirannya juga jauh lebih siap dibandingkan para pejabat senior mereka, untuk menganut dan mencapai apa yang menjadi cita-cita mereka. Sebagai tambahan, Bergsten mencatat pentingnya proliferasi pertemuan antar menteri APEC: dalam tahun 1994 pertemuan-pertemuan tersebut mencakup menteri keuangan, menteri lingkungan hidup, menteri perdagangan dan para menteri yang bertugas menangani industri kecil dan menengah. Bergsten menyimpulkan bahwa "para kepala negara di Seattle mulai mengubah APEC dari suatu lembaga yang benar-benar konsultatif menjadi suatu institusi internasional yang substantif".

Kesimpulan ini agaknya tidak memperoleh dukungan dari semua anggota APEC. Dalam Pertemuan Umum PECC X yang diselenggarakan di Kuala Lumpur dalam bulan Maret 1994, dan dalam suatu interview dengan Australian Broadcasting Corporation, Menteri Perdagangan dan Perindustri-

an Malaysia, Rafidah Aziz, terang-terangan menentang perubahan tersebut ketika dikatakan bahwa "APEC pelan-pelan sedang beralih menjadi sesuatu yang sejak semula tidak diharapkan, artinya bahwa APEC didirikan sebagai suatu forum konsultasi longgar." (*New Straits Times*, 24 Maret 1994). Bagaimana cara memahami statement tersebut?

Dalam kesempatan sebelumnya, ketika berbicara dalam forum para eksekutif bisnis Malaysia dan Filipina, Rafidah Aziz mengatakan bahwa "Kuala Lumpur akan menentang usaha untuk memberikan suatu struktur formal bagi APEC karena hal ini akan melemahkan ASEAN ... Pada saat APEC dilembagakan, ASEAN akan tenggelam". (*Jakarta Post*, 18 Januari 1994). Dalam kunjungannya ke Indonesia, Menteri Rafidah Aziz setelah bertemu dengan Presiden Soeharto melaporkan bahwa Indonesia tidak mendukung perubahan APEC menjadi suatu organisasi yang formal dan terstruktur dan bahwa Presiden Soeharto berpendapat bahwa APEC sebaiknya tetap menjadi suatu forum informal dan tidak terikat karena adanya perbedaan dalam tingkat pembangunan ekonomi di antara anggotanya (*Jakarta Post*, 24 Januari 1994).

ASEAN sejak awal mula memang berhati-hati sekali mengenai APEC. Seperti yang disarankan oleh Tan Kong Yam dan kawan-kawan (1992), ada pemikiran mendalam bahwa perbedaan mencolok di bidang pendapatan, teknologi dan keterampilan di antara para anggota APEC dapat mengarah ke ketergantungan yang asimetris, peningkatan ketegangan dan polarisasi antara Utara-Selatan di tubuh APEC. Berbagai diskusi yang diselenggarakan di tahun 1980-an telah menunjukkan bahwa ketakutan ASEAN untuk terlebur dalam suatu orga-

nisasi regional yang lebih luas dan kekhawatirannya akan dominasi negara-negara yang lebih kuat perekonomiannya akan membuat tetap mempertahankan keinformalan dan ke non-institusionalisasian APEC.

Prinsip-prinsip keikutsertaan ASEAN dalam proses APEC telah diukirkan bersama oleh para anggota ASEAN dalam tahun 1989 dan dituangkan dalam apa yang dinamakan Konsensus Kuching. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

- a. identitas dan persatuan ASEAN hendaknya tetap dipertahankan dan hubungannya yang kooperatif dengan mitra dialognya dan dengan negara-negara ketiga hendaknya jangan larut dalam pertumbuhan APEC;
- b. suatu APEC yang berkembang hendaknya dilandaskan atas prinsip-prinsip persamaan derajat, kesetaraan dan keuntungan timbal balik, dengan tetap sepenuhnya mempertimbangkan berbagai perbedaan dalam tingkat pertumbuhan ekonomi negara-negara di kawasan;
- c. APEC hendaknya jangan sampai diarahkan ke pembentukan suatu blok ekonomi dan perdagangan yang berorientasi ke dalam, melainkan APEC justru harus memperkuat sistem perdagangan dan ekonomi yang multilateral dan terbuka di dunia;
- d. APEC hendaknya menyediakan suatu forum konsultasi mengenai masalah-masalah ekonomi dan hendaknya jangan diarahkan untuk menerima pengarahan-pengarahan mandatoris dari peserta manapun untuk mengambil tindakan ataupun melaksanakan sesuatu;
- e. APEC hendaknya diarahkan untuk memperkuat kemampuan individu dan kolektif dari para anggota untuk analisis

ekonomi dan hendaknya mempermudah jalur konsultasi timbal balik yang lebih efektif sehingga memungkinkan para peserta mengidentifikasi secara lebih jelas dan mempromosikan kepentingan-kepentingan bersama dan untuk lebih tegar memproyeksikan kepentingan tersebut dalam berbagai forum multilateral yang lebih luas; dan

- f. APEC hendaknya terus maju secara bertahap dan pragmatis, teristimewa dalam proses institusionalisasi tanpa menghambat perkembangan selanjutnya di masa depan.

Prinsip-prinsip tersebut terus dikumandangkan oleh para kepala negara dan para pejabat ASEAN, termasuk oleh Presiden Soeharto dalam pidatonya pada konferensi internasional di Bali dalam bulan Agustus 1993. Telah muncul berbagai pertanyaan dari dalam tubuh ASEAN sendiri mengenai apakah konsensus tersebut masih berlaku. Akan tetapi, sekiranya prinsip-prinsip itu masih tetap dianut, masih ada cukup ruang bagi ASEAN untuk berpartisipasi secara aktif dan konstruktif di gelanggang APEC. Di samping itu para anggota lainnya dapat terus mengembangkan proses kerja sama ekonomi regional kendati APEC pada hakekatnya tetap menjadi suatu forum konsultasi.

Ada banyak alasan mengapa APEC tetap mempertahankan sifatnya sebagai suatu forum konsultasi untuk beberapa waktu mendatang. Salah satu alasan penting adalah perlunya APEC pada tahap ini mengembangkan kepercayaan sebagai suatu tugas utamanya. Proses terjadinya APEC memiliki banyak tahapan. Pada hakekatnya baik pertemuan tingkat menteri maupun tingkat kepala negara bersifat konsultatif. Akan tetapi proses-proses konsultasi pada tahap-

tahap tersebut dapat menghasilkan berbagai inisiatif sebagaimana yang tampak dalam pertemuan di Seattle. Bila semuanya itu diterjemahkan dalam program dan dilaksanakan secara efektif, itu semua akan membentuk landasan bagi agenda APEC yang padat. Tak ada alasan untuk ragu-ragu bahwa proses konsultasi ini tidak dapat mengarah ke pelaksanaan dan implementasi agenda yang bermanfaat bagi kerja sama ekonomi regional. Dengan kata lain proses APEC ini akan dapat menghasilkan suatu substansi (Hadi Soesastro, 1994). Dalam serangkaian Pertemuan antar Pejabat Senior (*Senior Officials Meetings* - SOMs) telah dirumuskan dan dikembangkan "struktur" untuk mengimplementasikan inisiatif dan persetujuan yang telah dibuat di tingkat-tingkat yang lebih tinggi. Dengan demikian mereka akan memanfaatkan berbagai rekomendasi dan hasil dari aneka proyek kerja APEC seperti CTI (Komite mengenai Perdagangan dan Investasi) yang telah terbentuk baru-baru ini. Konsolidasi lebih lanjut proyek-proyek kerja tersebut dapat mengarah ke pembentukan komite-komite lain di masa mendatang. Ini secara praktis berarti terjadinya suatu institusionalisasi proses.

Pengembangan kerja sama ekonomi regional di kawasan Asia Pasifik pada umumnya, dan proses APEC pada khususnya, perlu dikendalikan oleh kearifan bahwa proses pada dasarnya lebih penting dibanding struktur. Ini tidak berarti bahwa struktur institusional tidak penting; akan tetapi, struktur-struktur tersebut hendaknya merupakan ungkapan dari apa yang dituntut oleh proses. Bentuk APEC sekarang ini sudah benar-benar logis dan akan terus berkembang. Yang menjadi "keindahan" dari proses APEC ini ialah bahwa APEC terus menerus "diinjeksi" oleh kesegaran dalam tiap pu-

taran dengan adanya pergantian tuan rumah bagi pertemuan tingkat menteri APEC yang memberikan kepemimpinan yang diperlukan. Tuan rumah dapat dan sesungguhnya memang diharapkan untuk mengemukakan kepentingannya sendiri dan visi tentang APEC dalam proses tersebut. Sebagai contoh, Indonesia selaku ketua APEC tahun 1994 telah menekankan perlunya mengangakat masalah-masalah pembangunan yang kiranya dapat meningkatkan tingkat kesiapan sebagian negara berkembang anggota APEC agar mampu berpartisipasi secara bermakna dalam liberalisasi perdagangan regional.

Walaupun kadang-kadang retorik suaranya, ASEAN sebenarnya cukup pragmatis untuk menerima proses institusionalisasi APEC secara bertahap. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Menteri Luar Negeri Indonesia, Ali Alatas, ASEAN hendaknya tidak menentang pembentukan APEC tetapi para anggotanya hendaknya jangan terlalu terburu-buru menginstitutionalkan forum tersebut. "APEC hendaknya secara bertahap menjadi suatu organisasi yang memiliki suatu sekretariat dan seperangkat peraturan dan prosedur seperti ASEAN" (Jakarta Post, 19 Maret 1994).

Ketika para menteri keuangan APEC mengadakan pertemuan di Hawaii dalam bulan Maret 1994, ASEAN secara jelas mengatakan bahwa pertemuan seperti itu hendaknya jangan diinstitutionalkan. Konsensus ini tercapai dalam Kaukus ASEAN dan didukung oleh Cina dan Jepang. Akan tetapi, pada akhir pertemuan, Menteri Keuangan Malaysia, Anwar Ibrahim, menjelaskan bahwa ASEAN akan membawa kembali persoalan tersebut untuk bertemu kembali di Indonesia dalam tahun 1995 karena "kami tidak memiliki pandangan yang kuat mengenai hal tersebut" (New Straits Times, 21 Ma-

ret 1994). Baru-baru ini dalam pertemuan tahunan PBEC yang diselenggarakan di Kuala Lumpur, Perdana Menteri Malaysia, Mahathir, sekali lagi mengemukakan pandangan bahwa APEC hendaknya jangan diformalkan, "tetapi kiranya itu menjadi kehendak anggota-anggota lainnya, Malaysia akan terpaksa menyetujuinya" (Jakarta Post, 29 Mei 1994). Tetapi seberapa jauh hal itu dapat diterima oleh Malaysia dan anggota-anggota ASEAN lainnya?

Dari Seattle ke Jakarta

Bagi beberapa anggota APEC, langkah keterlibatan mereka dalam APEC boleh jadi memang lamban. Jadi terus dikumandangkan seruan untuk mempercepat proses institusionalisasi APEC. Direktur Dewan Keamanan Amerika Serikat untuk urusan Asia, Sandra Kristoff, seorang tokoh yang sudah bertahun-tahun aktif dalam APEC, mengusulkan agar APEC menjadi suatu asosiasi kerja sama ekonomi yang formal (Media Indonesia, 24 Februari 1994). Beberapa alternatif lain juga diusulkan, salah satu di antaranya adalah menjadikan APEC sebagai "GATT untuk Asia Pasifik".

Ketika Amerika Serikat menjadi ketua APEC tahun 1993, Pejabat Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Lawrence Eagleburger, mengusulkan dalam suatu pertemuan dengan para pejabat senior APEC di Washington, D.C. bulan Desember 1992, agar siklus 1993 dilihat sebagai momentum transisi APEC, artinya saat untuk "mengubah fase institusional APEC menjadi operasional". Dengan kata lain, disarankannya agar APEC diubah menjadi suatu realita organisasional, suatu organisasi yang dapat memecahkan berbagai persoalan regional

umum secara kooperatif. Khusus disarankan agar para anggota mampu mencapai beberapa hal seperti:

- persetujuan investasi APEC;
- tata cara pengaturan administratif APEC;
- persetujuan mengenai hak intelektual APEC;
- persetujuan mengenai kerja sama bea cukai APEC;
- mekanisme penanggulangan sengketa APEC;
- persetujuan mengenai wilayah udara terbuka bagi penerbangan sipil; atau
- persetujuan APEC mengenai perdagangan dalam suatu sektor barang atau jasa tertentu.

Saran tersebut dapat direalisasikan melalui beberapa cara. Seperti dalam kasus "persetujuan" APEC di bidang investasi, persetujuan tersebut didasarkan atas persetujuan awal tentang serangkaian prinsip ideal. Pada mulanya persetujuan itu bersifat tidak mengikat. Itu dapat dibuat menjadi mengikat secara sukarela pada tahap berikutnya dan kemudian dapat diubah lagi menjadi suatu undang-undang. Alternatif tersebut menganut prinsip "6 minus X" ASEAN yang mengizinkan para anggota untuk tidak mengambil bagian dalam persetujuan-persetujuan APEC bila mereka belum siap.

Barangkali bagi Indonesia atau negara ASEAN lainnya usulan yang terdahulu lebih sesuai. Sebagaimana disarankan oleh Suhadi Mangkusuwondo (1994), pendekatan Asia adalah menyetujui prinsip-prinsipnya dahulu, dan baru kemudian membiarkan semuanya tumbuh berkembang secara bertahap. Hal ini bertentangan dengan pendekatan Amerika yang oleh banyak pihak di Asia dianggap terlalu legalistik dan terlalu insti-

tusional. Dia berpendapat bahwa memulai sesuatu dengan komitmen-komitmen luas yang mengikat secara hukum akan membuat banyak orang Asia merasa takut.

Sebagai tambahan, dalam menyusun agenda APEC perlu diingat bahwa masing-masing anggota memiliki kepentingan yang berbeda dan harapan yang berbeda mengenai apa yang seyogyanya menjadi fungsi APEC. Namun masih mungkin untuk mengkombinasikan sejumlah permasalahan menjadi suatu agenda APEC yang koheren. Seperti yang akan diusulkan di sini, APEC hendaknya memberi perhatian yang setara terhadap tiga tugas pokok. Pertama adalah liberalisasi perdagangan regional. Kedua adalah kemudahan di bidang investasi dan perdagangan, dan ketiga adalah kerja sama di bidang pembangunan. Tiga tugas pokok ini hendaknya menjadi agenda APEC seperti diusulkan dalam laporan EPG. Yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa tugas yang satu tidak dapat dipisahkan dari lainnya, mereka semua saling terkait. Para pejabat Indonesia, misalnya, telah menjelaskan bahwa program kerja sama pembangunan perlu sekali untuk memungkinkan negara-negara yang lebih lemah meningkatkan kemampuan mereka untuk ikut serta secara lebih penuh dalam proses liberalisasi perdagangan regional (*Jakarta Post*, 29 April 1994).

Mengenai liberalisasi perdagangan regional, Suhadi Mangkusuwondo (1994) berpendapat bahwa Indonesia tidak akan mendukung ide untuk membentuk suatu pengaturan perdagangan preferensial seluas APEC. Alasannya adalah alasan politis. Akan tetapi, yang lebih penting lagi ialah pandangan bahwa yang menjadi bagian penting dalam proses APEC ialah dorongan ke arah liberalisasi unilateral yang sebegitu

jauh telah menjadi kunci untuk menciptakan dinamika ekonomi kawasan. Jadi, masalahnya ialah bagaimana APEC mampu menciptakan suatu lingkungan yang mampu mempertahankan liberalisasi unilateral oleh para anggotanya, yang bersifat tidak diskriminatif, untuk diterapkan dengan berlandaskan MFN (*Most Favored Nation*), dan karenanya sepenuhnya konsisten dengan GATT. Lagipula hal ini tidak memerlukan suatu negosiasi. Kepraktisan, kearifan dan kelayakan strategi ini telah dicanangkan oleh Ross Garnaut (1994). Hal ini benar-benar konsisten dengan meta-rezim untuk kerja sama ekonomi Asia Pasifik yang telah berjalan selama 15 tahun dan telah tertuang dalam konsep mengenai "regionalisme terbuka".

Menurut identifikasi Aggarwal (1993) ada empat pola pemikiran yang berkembang di sini, salah satu di antaranya adalah pandangan yang sekarang dominan mengenai regionalisme terbuka yang konsisten dengan GATT. Tiga pola pemikiran lainnya adalah: pola GATT murni; kelompok yang skeptis terhadap regionalisme terbuka; dan yang terakhir adalah mereka yang menyerukan dibentuknya suatu blok Asia. Pola yang dianut kelompok GATT murni berpendapat bahwa APEC akan melemahkan GATT dan pengaturan kelompok regional seperti itu akan memecah perekonomian dunia menjadi blok-blok ekonomi yang saling bersaing. Mereka yang menyerukan dibentuknya blok Asia telah melihat kecenderungan ke arah blok-blok regional dengan adanya perluasan Uni Eropa dan NAFTA.

Mereka yang mengusulkan regionalisme terbuka menganut satu pandangan MFN yang dinamakan "MFN inklusif" di mana mereka yang bukan anggota dapat memperoleh keuntungan yang sama. Hal ini berbeda

dengan paham "MFN eksklusif" yang merupakan norma GATT, di mana MFN hanyalah untuk para anggotanya saja. Tambahan pula norma resiprositasnya terpecar (secara umum saling menguntungkan) dan bukannya spesifik (keseimbangan keuntungan yang langsung). Mereka yang skeptis dengan regionalisme terbuka berpendapat bahwa mengizinkan adanya keuntungan yang tersebar dan bukannya resiprositas spesifik akan berpotensi menimbulkan pembonceng gratis yang memperoleh banyak manfaat dari liberalisasi APEC. Fred Bergsten (1994) berpendapat bahwa prinsip MFN inklusif hendaknya diganti dengan "MFN kondisional yang sementara sifatnya" yang menggunakan kemampuan negosiasi yang tersedia bagi APEC mengingat bobot ekonominya yang luas untuk mencapai liberalisasi yang semaksimal mungkin di seluruh dunia. Persoalan mengenai bagaimana cara mewujudkan perdagangan bebas di kawasan perlu segera disepakati oleh para anggota APEC itu sendiri. Akan tetapi, APEC hendaknya tidak menjadi suatu organisasi yang hanya memiliki satu isu tunggal; liberalisasi perdagangan janganlah dijadikan satu-satunya agenda APEC.

Ditinjau dari pembahasan ini, struktur institusional APEC dapat menjadi amat sederhana. APEC sudah membentuk Komite mengenai Perdagangan dan Investasi atau CTI yang selanjutnya mampu mempromosikan lebih lanjut aneka kegiatan yang mendukung liberalisasi perdagangan dan investasi. Suatu komite kedua, Komite mengenai Kecenderungan dan Masalah Ekonomi (*Committee for Economic Trends and Issues - CETI*) dapat dibentuk dan akan memfokuskan diri pada masalah-masalah yang lebih struktural yang menyangkut arus perdagangan dan investasi di kawasan. Komite ketiga,

CDC (*Committee for Development Cooperation* - Komite mengenai Kerja Sama Pembangunan) akan menyediakan payung dan memberikan perhatian yang lebih besar pada berbagai proyek kerja APEC yang sebegitu jauh tampak kurang memiliki sasaran pembangunan yang koheren. Struktur berkaki tiga yang seimbang ini mampu menampung kepentingan-kepentingan anggota APEC yang bermacam-macam. Akhirnya, semua anggota hendaknya menerima fakta bahwa, rezim APEC, seperti telah diungkapkan oleh Aggarwal, akan merupakan suatu rezim yang lemah. Rezim itu lemah karena keanekaragaman kawasan dan karena dorongan pasar.

Seandainya itu terjadi, akan bermanfaat dan barangkali akan perlu bagi APEC untuk memiliki suatu visi. Dengan adanya visi setiap anggota akan merasa memiliki arah, misi dan landasan untuk menyusun suatu cetak biru umum. Sejak November 1993 APEC telah mulai mengembangkan suatu visi mengenai "perdagangan bebas dan terbuka di Asia Pasifik" yang berlandaskan rekomendasi EPG.

Masih belum jelas apakah visi tersebut sudah diterima secara formal oleh APEC atau belum, namun dalam statement mengenai Visi Ekonomi, para pemimpin APEC "menyambut baik tantangan ... untuk mewujudkan perdagangan bebas di Asia Pasifik". Hal ini sudah merupakan awal yang cukup agar semuanya dapat berjalan lancar. Yang lebih penting lagi, EPG telah diminta untuk terus melanjutkan tugasnya, khususnya "untuk menyampaikan usulan-usulan lain yang lebih spesifik mengenai bagaimana cara merealisasikan visi jangka panjang yang sudah direkomendasikan itu".

Sudah hampir dapat dipastikan bahwa Visi APEC mengenai perdagangan terbuka

dan bebas di kawasan di tahun 2000 akan diterima oleh para menteri dan kepala-kepala negara APEC dalam pertemuan yang diselenggarakan di Jakarta bulan November 1994. Barangkali mereka tidak akan membahas secara mendetail mengenai cara mencapai perdagangan yang bebas dan terbuka dan akan meninggalkan hal ini untuk dibahas lebih lanjut nanti. Akan tetapi sudah pasti bahwa persoalan mengenai perbedaan langkah yang dialami oleh negara berkembang akan dibahas, mengingat Presiden Soeharto sudah mengemukakan pentingnya membahas masalah tersebut (*Jakarta Post*, 18 September 1994). Ada beberapa prinsip penting lain yang bisa atau tidak bisa dipisahkan dalam pertemuan di Indonesia. Barangkali perlu untuk meneliti semuanya itu dalam kaitannya dengan berbagai cara yang ada untuk merealisasikan Visi APEC.

Untuk memulainya, barangkali ada manfaatnya untuk mendefinisikan terlebih dahulu apa yang sebenarnya menciptakan perdagangan yang terbuka dan bebas di kawasan. Apakah cukup realistis bila hambatan tarif dan non-tarif dihapuskan sama sekali? Jika Singapura dianggap sebagai salah satu contoh negara yang menjalankan perdagangan terbuka dan bebas, maka dapat disebutkan di sini beberapa kriteria, yakni: (a) bahwa 99% tarif di bawah sembilan digit menurut System Harmoni dibatasi pada titik nol; (b) bahwa angka tarif rata-rata MFN tidaklah melampaui 0,5% dan bahwa tarif impor hanyalah dikenakan untuk tujuan yang menyangkut kesehatan, sosial dan lingkungan; (c) bahwa NTB (hanya dalam bentuk larangan impor) hanya diterapkan demi alasan keamanan umum dan nasional serta untuk melindungi lingkungan hidup; (d) bahwa sektor-sektor jasa sepenuhnya terbuka namun ada kelonggaran untuk penerapan

hambatan yang amat terbatas dengan alasan-alasan seperti tersebut di atas. Singapura telah mencapai derajat keterbukaan seperti itu melalui berbagai liberalisasi unilateral.

Yang menjadi persoalan mendesak sekarang ini ialah apakah APEC mau menyetujui serangkaian kriteria perdagangan terbuka dan bebas di kawasan dan bagaimana hal ini dapat dirundingkan. Jawabannya tergantung pada cara pencapaian perdagangan bebas dan terbuka di kawasan yang akan disetujui oleh APEC. Berikut ini akan ditelaah sekilas beberapa kemungkinan yang ada.

Pertama (Option I) adalah dukungan APEC atas kesinambungan liberalisasi unilateral yang dilakukan oleh anggota-anggotanya. Aneka usaha yang dilakukan oleh anggota-anggota APEC untuk konsultasi, kerja sama dan kemudahan perdagangan akan dapat membantu menjamin bahwa itu semua memenuhi komitmen mereka pada liberalisasi Putaran Uruguay. APEC memang dapat mendorong anggota-anggotanya untuk mempercepat pelaksanaan komitmen mereka dan menjalankan liberalisasi dari komitmen Putaran Uruguay. Di sini yang menjadi alat utama adalah tekanan dari sesama negara. Barangkali pendekatan ini akan disertai dengan beberapa jadwal liberalisasi progresif yang telah disepakati bersama yang berfungsi sebagai patokan bagi usaha para anggota untuk mengadakan liberalisasi unilateral. Option ini dapat dilihat sebagai suatu pendekatan "paling lunak" ke arah perdagangan bebas dan terbuka di kawasan.

Option kedua adalah modalitas bagi liberalisasi perdagangan regional yang semula merupakan pemikiran dari pendukung konsep "regionalisme terbuka". Dengan modalitas ini APEC mulai melakukan pe-

ngurangan hambatan dan memperluas liberalisasi regional ke mereka yang bukan anggota atas dasar MFN tanpa syarat. Pendekatan ini dapat dilaksanakan secara sektori demi sektor. Yang menjadi persoalan utama di sini terletak pada pilihan sektor yang harus dicantumkan dalam inisiatif regional.

Option ketiga mengenai FTA (*free trade area* - wilayah perdagangan bebas) di mana anggota-anggota APEC dapat mengadakan negosiasi dan melaksanakan liberalisasi regional sesuai dengan Pasal 24 GATT. Sudah jelas pada saat pembentukannya di tahun 1989, APEC tidak akan menjadi suatu blok perdagangan dan karenanya option ini tidak dapat dibahas tanpa para kepala negara APEC kembali ke meja perundingan dan mencari konsensus baru.

Kelompok tokoh terkemuka (EPG) telah menawarkan suatu pendekatan ke arah perdagangan bebas dan terbuka di kawasan (EPG Option) yang mencakup Option I dan campuran Option II dan III. Usulan EPG ini amat mendukung liberalisasi lebih lanjut yang bersifat unilateral. Hal ini secara jelas tertuang dalam halaman 27, 30 dan 42 dari Laporan Kedua EPG (APEC, 1994). Sebagai tambahan, diusulkan pula supaya para anggota melaksanakan liberalisasi regional -- yang disebut liberalisasi APEC -- yang dapat diperluas ke yang bukan anggota hanya atas dasar hubungan timbal balik (halaman 30). Disarankan pula agar lebih lanjut masing-masing memperluas secara unilateral liberalisasi APEC pada negara bukan anggota atas dasar MFN tanpa syarat (halaman 33).

Usulan ini perlu diperjelas sebagai berikut: Bila liberalisasi ini dilaksanakan sesuai dengan Pasal 24 Perjanjian GATT, apa yang membedakannya dengan pendekatan FTA?

Akan tetapi jika liberalisasi APEC itu dilaksanakan tidak sesuai dengan Pasal 24 GATT, masih sahkah itu menurut GATT?

Usulan EPG juga menyarankan tiga cara pembedaan dalam jadwal di mana negara-negara maju merupakan negara yang paling cepat menghapus hambatan-hambatan yang ada (10 tahun), dan negara-negara industri baru memiliki jadwal menengah (15 tahun) sedangkan negara-negara berkembang akan menghapus hambatan-hambatan mereka dalam kurun waktu 20 tahun (halaman 40). Hal yang masih mendua dalam hal ini ialah apakah selama proses ini akan terjadi atau tidak akan terjadi suatu diskriminasi di antara anggota APEC? Laporan itu memberikan suatu rekomendasi agar "implementasi yang fleksibel" dijadikan suatu prinsip dalam melaksanakan liberalisasi APEC dalam arti bahwa anggota-anggota yang lebih lambat melakukan liberalisasi dibanding jadwal liberalisasi umum tidak akan memperoleh keuntungan timbal balik (halaman 43). Bila prinsip ini diterapkan maka kawasan ini akhirnya akan memiliki skema FTA tiga tahap. Dalam pertemuan APEC yang diselenggarakan baru-baru ini di Yogyakarta, Fred Bergsten, Ketua EPG, menekankan bahwa usulan EPG untuk diadakannya liberalisasi antar anggota APEC adalah atas dasar MFN yang tidak diskriminatif.

Option-option lainnya dapat dibuat. Akan tetapi dalam analisis terakhir, muncul berbagai masalah fundamental yang diperdebatkan oleh para kepala negara APEC, yakni:

(1) apakah kawasan ini hanya siap untuk menerima Option I atau apakah kawasan ini bersedia untuk melampauinya dan menjalankan liberalisasi perdagangan regional yang telah mereka negosiasi-kan?

(2) apakah liberalisasi perdagangan regional ini akan dikembangkan ke negara-negara yang bukan anggota atas dasar Option II tanpa syarat ataukah atas dasar MFN tanpa syarat (Option III dan Option EPG)?

Kalau semua persoalan tersebut tidak dapat dijawab dengan jelas kiranya tidak akan mudah untuk mencapai kesepakatan mengenai cara mencapai visi APEC mengenai perdagangan bebas dan terbuka di kawasan. Agaknya belum ada konsensus dalam APEC sendiri mengenai masalah-masalah tersebut. Bahkan di kalangan ASEAN sendiri ada perbedaan pandangan yang besar. Menteri Sekretaris Negara, Moerdiono, baru-baru ini menjelaskan bahwa bagi Presiden Soeharto perdagangan bebas di kawasan berarti perdagangan bebas yang akan menguntungkan semua negara di dunia dan bukan hanya perdagangan bebas di antara para anggota APEC semata (*Kompas*, 1 September 1994). Ini berarti bahwa liberalisasi APEC hendaknya diperluas ke negara-negara yang bukan anggota atas dasar MFN tanpa syarat.

Perdana Menteri Malaysia, Mahathir, juga secara keras menentang pembentukan blok perdagangan (*Jakarta Post*, 18 September 1994). Akan tetapi Perdana Menteri Singapura, Goh Chok Tong, berpendapat bahwa liberalisasi APEC hendaknya dikembangkan ke yang bukan anggota hanya atas dasar hubungan timbal balik atau MFN bersyarat (*Jakarta Post*, 8 September 1994). Dilihat dari segi ini tidaklah mengherankan bahwa dalam pertemuan yang diadakan baru-baru ini Presiden Ramos dari Filipina dan Perdana Menteri Thailand, Chuan, mengusulkan agar diadakan suatu pertemuan informal antar kepala negara ASEAN sebelum pertemuan para kepala negara APEC

untuk memformulasikan posisi bersama ASEAN dalam perkembangan APEC di masa mendatang (*Jakarta Post*, 10 September 1994). Ini memang demi kepentingan ASEAN sendiri akan tetapi akan juga amat penting bagi keberhasilan APEC.

Catatan Akhir

Visi 2020 APEC mengenai perdagangan bebas dan terbuka di kawasan dapat diterima melalui pembentukan rasa saling percaya dan konsensus yang pragmatis dan dapat dilaksanakan. Sekiranya delapan prinsip yang dituangkan dalam Ringkasan Laporan diikuti melalui urutan yang logis, maka implementasi dari liberalisasi perdagangan dan investasi akan dapat diteruskan melalui "jalur lunak" dan bukannya "jalur keras" yang mencakup seruan, ancaman, diskriminasi

dan sejumlah besar negosiasi yang tidak produktif.

Tugas-tugas yang masih harus diselesaikan untuk menuju ke liberalisasi perdagangan APEC adalah untuk menjamin dilakukannya ratifikasi hasil Putaran Uruguay dan pembentukan berhasil dari WTO (*World Trade Organization* - Organisasi Perdagangan Dunia), akselerasi dari liberalisasi yang telah disepakati dalam Putaran Uruguay oleh para anggota APEC atas dasar MFN tanpa syarat, serta menjamin masuknya Cina dan Taiwan ke dalam Organisasi Perdagangan Dunia sebagai anggota pendiri. Akhirnya, APEC hendaknya mendorong Uni Eropa untuk bekerja secara konstruktif dengan kawasan Asia Pasifik menuju liberalisasi global. Cara yang terbaik adalah dengan memimpin dan memberi contoh dan bukannya dengan konfrontasi.

KEPUSTAKAAN

- Vinod K., Aggarwal. 1993. "Building International Institutions in Asia Pacific". *Asian Survey* 33, no. 11 (November): 1029-1042.
- Ali Alatas. 1991. "Asia Pacific Economic Cooperation (APEC): Implications for ASEAN". Pidato yang disampaikan dalam Konperensi mengenai ASEAN yang diselenggarakan oleh The Asia Society, Bali, bulan Maret.
- Asia Pacific Economic Cooperation*. 1993. "Suatu Visi untuk APEC -- Menuju Komunitas Ekonomi Asia Pasifik," Laporan Kelompok Tokoh Terkemuka (*Eminent Persons Group*) untuk para Menteri APEC.
- Asia Pacific Economic Cooperation*. 1994. "Mencapai Visi APEC -- Perdagangan yang Bebas dan Terbuka di Asia Pasifik," Laporan Kedua EPG.
- C. Fred Bergsten. 1993. "APEC and World Trade". *Foreign Affairs* 73, no. 3 (Mei/Juni): 20-26.
- Rose Garnaut. 1994. "APEC After Seattle and the Uruguay Round." Makalah yang disajikan pada Pertemuan Umum Internasional X, PECC, Kuala Lumpur, 22-24 Maret.
- Suhadi Mangkusuwondo. 1994. *An Indonesian View of APEC*. Pidato Santap Siang, yang disampaikan pada Konperensi mengenai "Taking Stock of the Asia Pacific Economic Agenda" yang diselenggarakan oleh Centre for Asian Pacific Affairs, The Asia Foundation, San Francisco, 18 April.
- Hadi Soesastro. 1994. "APEC's Form Totally Clear, Logical", *Jakarta Post*, 31 Januari.
- Tan Kong Yam, Toh Mun Heng, Linda Low. 1992. "ASEAN and Pacific Economic Cooperation," *ASEAN Economic Bulletin* 8, no. 3 (Maret): 309-332.

Peranan Australia dan Selandia Baru di Pasifik Selatan

Ikrar Nusa Bhakti

Pendahuluan

DALAM konteks global -- sistem internasional -- Australia yang berpenduduk sekitar 17 juta jiwa dapat dikategorikan sebagai kekuatan menengah (*medium power*), sedangkan Selandia Baru yang berpenduduk 3,3 juta jiwa dapat dikategorikan sebagai negara kecil. Namun dalam konteks regional -- sub-sistem kawasan Pasifik Selatan, kedua negara adalah kekuatan besar (*major powers*).¹ Ditinjau dari perbandingan kekuatan nasional negara-negara di kawasan Pasifik Selatan, Australia dan Selandia Baru adalah pemeran/pelaku ekonomi, politik dan militer yang besar. Sesuai dengan kepentingan nasionalnya masing-

masing, kedua negara memiliki peranan yang amat penting di dalam mendorong stabilitas politik, militer dan pembangunan ekonomi di Pasifik Selatan. Sebagai dua negara yang terletak di belahan bumi paling selatan, keduanya amat membutuhkan kestabilan politik dan pembangunan ekonomi di negara-negara tetangga utaranya, khususnya Asia Tenggara dan Pasifik Selatan, agar bisa tetap bertahan hidup dan memajukan ekonomi negaranya. Dengan kata lain, stabilitas politik dan pembangunan ekonomi kawasan merupakan dua dari sekian mata rantai penunjang bagi stabilitas politik dan pembangunan ekonomi Australia dan Selandia Baru sendiri.

Sampai dengan akhir dekade 1980-an, Australia dan Selandia Baru menganggap bahwa kawasan Pasifik Selatan adalah bagian dari wilayah pengaruhnya. Kedua negara juga dapat dikatakan menganggap bahwa perkembangan di negara-negara Pasifik Selatan bisa dikendalikannya, khususnya karena kedekatan para pemimpinnya dengan para pemimpin kedua negara "metropoli-

¹Definisi tentang kategori ini secara lengkap ditulis oleh Ramesh Takur, *Australia, New Zealand, and Small States in World Order*, dalam konferensi tentang "New Directions in International Relations: Implications for Australasia", Department of International Relations with Cooperation from the Peace Research Centre, Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra, February 15-17, 1989.

tan'', yaitu Australia dan Selandia Baru. Namun demikian, pergantian pimpinan di beberapa negara seperti di Papua Niugini (PNG) dan Fiji, semakin kuatnya etnonasionalisme di PNG, Fiji, Vanuatu dan Kaledonia Baru serta perubahan ekonomi dan politik internasional pada 1980-an telah membuka mata para perancang dan pengambil keputusan di kedua negara bahwa mereka kurang mampu mengantisipasi perkembangan tersebut di atas. Selain itu, kedua negara dalam kadarnya yang berbeda, juga terlalu reaktif dalam menghadapi persoalan politik di Pasifik Selatan pada dekade 1980-an, seperti masalah bermainnya RRC, Uni Soviet, dan Libya di Pasifik Selatan; kudeta di Fiji yang berlanjut dengan pendekatan Fiji terhadap negara-negara di Asia; perkembangan politik di Kaledonia Baru; ketidakstabilan politik di Vanuatu; mengeruhnya masalah perbatasan Indonesia-PNG antara 1983-1985,² dan perkembangan di Bougainville, Papua Niugini.³ Karena itu sejak akhir dekade 1980-an dan memasuki dekade 1990-an Australia dan Selandia Baru berupaya mengubah citranya di Pasifik Selatan agar tidak dipandang terlalu menggurui atau bertindak laku sebagai *big brothers* dalam hubungannya dengan negara-negara di kawasan tersebut.

²Tentang masalah ini lihat, David Hegarty, *South Pacific Security Issues: An Australian Perspective*, Working Paper no. 147 (Canberra: The Research School of Pacific Studies, Australian University, Desember 1987), lihat juga Henry S. Albinski, et.al., *The South Pacific: Political, Economic, and Military Trends* (Washington, D.C.: Institute for Foreign Policy Analysis, 1989).

³Diskusi tentang ini, lihat, Ikrar Nusa Bhakti, "Gerakan Etno-Nasional di Bougainville: Krisis yang Tak Kunjung Terpadamkan'', *Global. Jurnal Politik Internasional*, no. 3, Jakarta: Jurusan Hubungan Internasional FISIP-UI dan Gramedia, 1992.

Makalah ini akan membahas peranan Australia dan Selandia Baru di kawasan Pasifik Selatan. Bagian kedua makalah ini akan menganalisis politik luar negeri kedua negara dan peranannya di Pasifik Selatan. Sedangkan bagian terakhir merupakan kesimpulan dan prediksi akan peran kedua negara di masa mendatang.

Politik Luar Negeri Serta Peran Australia dan Selandia Baru

Untuk memahami peranan Australia dan Selandia Baru di Pasifik Selatan, ada baiknya kita juga memahami politik luar negeri kedua negara pada dekade 1980-an dan memasuki 1990-an, khususnya terhadap kawasan Pasifik Selatan. Secara umum, kedua negara memiliki kepentingan untuk mendorong stabilitas dan pembangunan ekonomi di Pasifik Selatan. Namun secara khusus, kedua negara juga memiliki fokus perhatian yang berbeda, Australia lebih condong ke negara-negara Melanesia, khususnya bekas negara jajahannya yaitu PNG, sedangkan Selandia Baru walaupun memiliki hubungan yang kuat dengan negara-negara Melanesia, khususnya Fiji, tapi juga memfokuskan perhatiannya ke negara-negara Polinesia karena kedekatan etnik antara penduduk aslinya, Maori, dengan orang-orang Polinesia.

Di dalam situasi dunia yang sedang berubah, baik Australia maupun Selandia Baru menyadari bahwa ideologi tidak lagi memegang peranan penting di dalam hubungan Timur dan Barat, ekonomi internasional saling tergantung satu sama lain, dunia semakin multipolar, dan timbul masalah-masalah baru seperti perselisihan atas dasar etnik, agama ataupun etnonasionalisme lainnya.

Dalam konteks internasional ini, kedua negara menyadari akan kemampuan masing-masing untuk mempengaruhi perkembangan internasional dan juga perkembangan di kawasannya. Karena itu, kedua negara berupaya untuk menyesuaikan politik luar negerinya di tahun 1980-an sampai sekarang agar bisa menempatkan diri sebagai pemain di dunia internasional sesuai dengan kemampuannya masing-masing. Dengan kata lain, di dalam politik luar negeri, seperti juga di dalam politik domestik, untuk menghadapi perubahan-perubahan yang cepat tersebut kedua negara membutuhkan kemampuan manajemen politik yang baik. Masalah ini secara singkat akan dibahas di dalam bagian ini.

Australia

Australia sebagai negara di Pasifik Selatan yang letak geografisnya terisolir di Selatan dan berbatasan dengan Asia, berupaya untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan politik dan ekonomi internasional serta kawasan. Dalam konteks ini, sejak Bob Hawke menjadi perdana menteri Australia di bulan Maret 1983 yang dilanjutkan oleh PM Paul Keating sejak akhir 1991, Australia menerapkan empat prioritas di dalam politik luar negerinya, yaitu: (1) mempertahankan suatu lingkungan keamanan positif dan strategis di kawasannya sendiri (*Maintaining a Positive and Strategic Environment in Our Own Region*); (2) mencari kerja sama perdagangan, investasi dan ekonomi (*Pursuing Trade, Investment and Economic Cooperation*); (3) menyumbang pada keamanan global (*Contributing to Global Security*); (4) menyumbang sebagai penyebab bagi kewartanegaraan internasional yang baik (*Contributing to the Cause of Good International*

Citizenship).⁴

Pertama, menjaga integritas fisik dan kedaulatan merupakan prioritas utama Australia, seperti juga negara-negara lain di dunia. Dengan demikian, diplomasi Australia yang paling utama ialah mempertahankan suatu lingkungan keamanan dan strategis yang positif di kawasannya. Dalam kaitan ini, sesuai dengan Buku Putih Keamanan Australia, ada lingkaran konsentris di dalam pertahanan Australia, yaitu "Our Own Region", melingkupi seluruh wilayah kedaulatan Australia, "Zone of Direct Military Interest" membentang dari Australia, Selandia Baru dan negara-negara Pasifik Selatan terdekat, Papua Niugini, Indonesia, dan "area of primary strategic interest", melingkupi bagian timur Samudera India, sisa dari negara-negara Asia Tenggara dan Pasifik Selatan.⁵

Sesuai dengan prioritas tersebut, kepada negara-negara yang tergabung di dalam Forum Pasifik Selatan, Australia menerapkan kebijakan "Constructive Commitment". Dalam hal ini, tanpa memandang luas wilayah Australia yang lebih besar dan kemampuan ekonomi yang kuat, Australia mendekati negara-negara Pasifik Selatan dalam

⁴Apabila tidak diberi catatan kaki, paragraf-paragraf di bawah ini diolah dari tulisan-tulisan Senator Gareth Evans, "Australian Foreign Policy: Priorities in a Changing World", *Australian Outlook* 43, no. 2 (Agustus 1989): 1-15; lihat juga, Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s* (Melbourne: Melbourne University Press, 1991), 182-184; Australian Government Publishing Service, Canberra, 1992, *Yearbook Australia*, Chapter 3: International Relations, 34-50.

⁵Evans, *ibid.*, 6-7, dan Paul Dibb, *Review of Australia's Defence Capabilities*, Report to the Minister for Defence (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986), 2-4.

suatu kerangka kemitraan regional dan bukan dominan. Artinya, Australia tidak memandang kawasan Pasifik Selatan sebagai wilayah pengaruhnya baik atas kemampuan sendiri maupun sebagai wakil dari kepentingan-kepentingan aliansi Barat yang lebih besar. Australia hanya ingin memiliki pengaruh dalam konteks kerangka hubungan bilateral yang lebih dekat dan saling percaya dalam mana ia menunjang stabilitas regional melalui pembangunan ekonomi dan mendorong persamaan persepsi terhadap kepentingan-kepentingan strategis dan keamanan bersama. Dalam kaitan ini, Australia menyadari bahwa pendekatan tradisional atas wilayah pengaruh merupakan kebijakan yang bukan lagi pada tempatnya di dalam suatu wilayah negara-negara kecil yang amat rentan di mana politik dan kelembagaan amat dipersonalitas dan para pemimpin baru Pasifik Selatan juga tidak memiliki kedekatan emosional dengan negara-negara metropolitannya. Pendekatan komitmen konstruktif ini juga didasari oleh kenyataan bahwa Australia merupakan bagian dari kawasan Pasifik Selatan. Karena itu Australia ingin menjadi tetangga penolong yang siap menggunakan sumber-sumber kekuatan nasionalnya bagi kemaslahatan bersama di Pasifik Selatan. Lewat bantuan konstruktif ini, maka salah satu kepentingan Australia di Pasifik Selatan akan tercapai, yaitu tercapainya stabilitas regional.

Sesuai dengan pendekatan ini, Australia mencoba untuk mengubah sikapnya terhadap pemerintah baru di Fiji setelah Kudeta di negeri itu pada 1987, yaitu dengan memberikan bantuan luar negeri dan melancarkan perdagangan bilateralnya. Australia juga ikut serta di dalam Perjanjian Rarotonga 1989 soal Zona Bebas Nuklir di Pasifik Selatan, walaupun Australia juga meru-

pakan pencetus gagasan agar penerapan kebijakan tersebut diserahkan kepada masing-masing negara. Ini untuk menjaga hubungan baiknya dengan Amerika Serikat. Pendekatan Australia ini juga amat berbeda dengan sikap Selandia Baru yang jelas-jelas menentang berlayar atau berlabuhnya kapal-kapal yang bersenjata ataupun bertenaga nuklir.

Secara konkret, untuk menjaga keamanan di perairan Pasifik Selatan, yang berarti juga menjaga keamanan Australia, negeri Kanguru ini memberikan bantuan melalui program kapal patroli (*the Pacific Patrol Boat*) kepada negara-negara Pasifik Selatan senilai lebih dari A\$90 juta, termasuk pelatihan dan perawatan.⁶ Selain itu, khusus untuk membantu kekuatan militer PNG dalam menghadapi pemberontakan di Bougainville, Australia pada 1990 memberikan empat buah helikopter Iriqui kepada PNG dan juga pelatihan militer untuk menambah dan membuat terampil tentara PNG. Dalam hubungannya dengan Selandia Baru, Australia juga membuat program penjualan kapal-kapal fregat kepada Selandia Baru. Program ini didasarkan oleh suatu kepentingan untuk mengurangi beban Australia karena Selandia Baru sejak keluar dari ANZUS ternyata mendapatkan lindungan keamanan yang gratis dari hubungan AS-Australia.

Dalam kerangka komitmen konstruktif ini, Australia memberikan prioritas khususnya pada PNG, karena PNG bukan saja bekas negara jajahannya tetapi, juga negara terdekat yang merupakan zona penyangga keamanan Australia serta salah satu tumpuan kepentingan ekonomi Australia lewat investasi dan perdagangannya yang amat be-

⁶Dora Alves, "Innovative Strategy Needed", *Asia-Pacific Defence Reporter* (Februari-Maret 1992), 10, 11 dan 13.

sar. Karena itu, Australia dan PNG menandatangani *Joint Declaration of Principles* pada 1987, membentuk *Australia-PNG Ministerial Forum* sebagai suatu struktur untuk mengelola kepentingan-kepentingan kedua negara di bidang politik, keamanan dan ekonomi. Walaupun Australia tak ingin ikut campur langsung di dalam masalah perbatasan Indonesia-PNG, namun ia juga berusaha membantu kelancaran komunikasi dan membantu mengurangi ketegangan antara RI-PNG.

Khusus untuk kawasan Asia Tenggara, Australia menerapkan kebijakan "comprehensive engagement", yaitu keinginan untuk membangun keterhubungan dengan Asia Tenggara sedapat mungkin berskala besar. Dalam konteks ini, Australia menerapkan pendekatan multidimensional yang bukan saja lewat diplomasi politik dan militer, tetapi juga lewat perdagangan, investasi, bantuan luar negeri dan saling kunjung antara pejabat negara dan rakyat biasa. Indonesia sebagai negara terdekat di Asia Tenggara juga mendapat tempat yang layak di dalam politik luar negeri Australia.⁷

Kedua, mengejar kerja sama perdagangan, investasi dan ekonomi. Prioritas kedua ini ditujukan agar ekonomi Australia bisa tetap survive dan berjaya menjelang abad ke-21. Dalam konteks dalam negeri, Australia berupaya untuk melakukan deregulasi eko-

nomi, keuangan dan perburuhan, sedangkan dalam konteks regional Asia-Pasifik, Australia berupaya untuk mengintegrasikan ekonominya dengan kawasan Asia Pasifik melalui upayanya menjadi pencetus gagasan Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) pada 1989.

Dalam konteks Pasifik Selatan, Australia sebagai negara donor terbesar bagi Forum Pasifik Selatan berupaya untuk menggiatkan kerja sama di Pasifik Selatan melalui Forum Sekretariat (dulu bernama *The South Pacific Bureau for Economic Cooperation - SPEC*), *Forum Fisheries Agency*, dan badan-badan kerja sama lainnya. Australia bersama Selandia Baru juga mencetuskan *South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation* (SPARTECA), yaitu untuk memudahkan perdagangannya dengan Pasifik Selatan. Sedangkan dengan Selandia Baru juga dilakukan integrasi ekonomi melalui pembentukan *Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement* (ANZCERTA) atau lebih dikenal dengan CER (*Closer Economic Cooperation*). CER ini tampaknya lebih menguntungkan Selandia Baru, sedangkan SPARTECA masih tetap menguntungkan Australia dan Selandia Baru ketimbang negara-negara Pasifik Selatan. Namun demikian, Australia tetap menempatkan PNG sebagai wilayah kepentingan perdagangan dan investasinya. Sebagai contoh, ekspor Australia ke PNG pada 1989 sebesar A\$807 juta dan kini melebihi A\$1 milyar, sedangkan investasinya melebihi A\$1,8 milyar. Dalam bantuan luar negeri, PNG juga menempati tempat pertama, yaitu sekitar A\$275 juta untuk menunjang APBN PNG dan A\$30 juta untuk proyek bantuan luar negeri pada 1990-1991. Sampai 1993, bantuan proyek akan menjadi A\$35 juta sedangkan bantuan APBN akan diku-

⁷Tentang masalah ini lihat, Ikrar Nusa Bhakti, "Facing the 21st Century: Trends in Australia's Relations with Indonesia", *Indonesian Quarterly* XX, no. 2: 142-155; lihat juga, Ikrar Nusa Bhakti, "Perkembangan Ekonomi-Politik Asia Pasifik dan Pengaruhnya Bagi Hubungan Bilateral Indonesia-Australia Dewasa Ini dan Memasuki Abad ke-21", makalah dibawakan pada "Seminar Hubungan Indonesia-Australia Memasuki Abad XXI", diselenggarakan oleh Pusat Kajian Australia-Universitas Indonesia, Auditorium Kedutaan Besar Australia, Jakarta, 13 Oktober 1993.

rangi secara persentase tetapi nilai riilnya akan mencapai A\$275-A\$300 juta. Australia dan PNG juga membentuk *Papua New Guinea-Australia Trade and Commercial Relations Agreement* (PATCRA) untuk memudahkan arus perdagangan antara kedua negara.

Lepas dari semua hal di atas, Australia tetap menempatkan kawasan Asia, khususnya Jepang dan RRC sebagai mitra ekonomi yang amat penting. Kawasan Asia Pasifik merupakan kawasan masa depan Australia untuk tetap hidup dan berjaya di abad mendatang, sedangkan kawasan Pasifik Selatan hanya sebagai tempat untuk menjaga stabilitas regionalnya saja. Artinya, melalui bantuan luar negeri dan perdagangan, maka stabilitas di negara-negara Pasifik Selatan bisa tetap terjaga dan ini akan mengurangi arus migrasi ke Australia yang bisa berdampak negatif bagi perekonomian Australia. Selain itu, melalui program bantuan ekonomi dan perdagangan, Australia paling tidak akan bisa mempertahankan pengaruhnya di Pasifik Selatan dan mengurangi upaya-upaya negara-negara Pasifik Selatan untuk mencari mitra dari luar kawasan, khususnya dari negara-negara yang bertentangan dengan kepentingan Australia dan Selandia Baru khususnya dan Barat pada umumnya.

Ketiga, menyumbang pada keamanan global. Dalam kaitan ini walaupun Australia berupaya mengurangi ketergantungannya pada AS untuk memayungi keamanannya dan Pasifik Selatan, namun kerja sama dengan AS tetap menjadi fokus perhatian utama. Australia dan AS memiliki fasilitas militer/intelijens gabungan seperti di Pine Gap dan Nurrungar. Bersama AS juga dipertahankan kerja sama pertahanan bilateral melalui ANZUS, sejak Selandia Baru masih belum mau ikut kembali. Untuk kawasan Asia

Tenggara, Australia juga menggabungkan dirinya dengan *Five Powers Defence Arrangement* (FPDA) bersama Selandia Baru, Inggris, Malaysia dan Singapura. Dalam kacamata Australia, semua ini ditujukan untuk menyumbang keamanan global.

Selain itu, Australia juga menjadi negara pendukung non-proliferasi nuklir dan juga kawasan bebas nuklir Pasifik Selatan. Dengan demikian, Australia menentang percobaan nuklir Perancis di pulau atol Mururoa, walaupun pada kenyataannya Australia tetap mengeksport bahan-bahan nuklir ke Perancis dan juga membolehkan kapal-kapal AS berlayar dan berlabuh di Australia serta tidak mempedulikan kebijakan AS "Neither Confirm Nor Deny". Secara singkat dapat disimpulkan bahwa Australia memiliki komitmen yang mendua di dalam masalah nuklir ini.

Selain hal di atas, Australia juga berupaya menyumbang bagi perdamaian kawasan Asia Tenggara, khususnya dalam penyelesaian politik menyeluruh soal Kamboja. Ini merupakan peran Australia yang patut dibanggakan, karena sebagai negara menengah yang memiliki kapasitas terbatas, ia ikut serta di dalam suatu penyelesaian politik di kawasan Asia Tenggara. Peran terbatas Australia ini bisa dilihat dari pembuatan "Buku Merah" (karena bersampul merah) departemen luar negeri dan perdagangan Australia tentang penyelesaian masalah Kamboja dan juga lewat keikutsertaannya dalam pasukan keamanan PBB di negeri itu.

Keempat, warga negara internasional yang baik. Dalam konteks ini Australia berupaya untuk mempertahankan reputasi dan kehormatan nasionalnya sendiri sebagai negara menengah yang mampu menjadi warga negara internasional yang baik. Untuk itu

Australia ikut dalam menyelesaikan masalah-masalah global seperti lingkungan hidup, masalah kesehatan global seperti AIDS, perdagangan narkoba internasional, pertumbuhan penduduk, pemukiman kembali dan perawatan terhadap para pengungsi dan penyelesaian utang-utang negara berkembang.

Namun demikian, hal yang paling menonjol dari usaha Australia ini ialah melalui bantuan luar negeri yang terbagi atas empat macam bantuan: *Global Programme*, *Country Programme* dan *Corporate Service*. Pada 1990-1991, bantuan luar negeri Australia melalui *Official Development Assistance* (ODA) sebesar A\$1.266,8 juta, terdiri atas A\$453,8 juta untuk program global, A\$734,5 untuk bantuan antar negara (*Country Programme*) dan A\$30,9 juta untuk *corporate service*, yaitu menggaji orang-orang yang mengelola program.

Seperti telah disebutkan di atas, khusus untuk kawasan Pasifik Selatan, PNG menduduki tempat pertama dan merupakan separuh dari seluruh bantuan luar negeri Australia lewat *Country Programme*. Tempat kedua diduduki oleh Indonesia yang terletak di Asia Tenggara. Penekanan pada kedua negara ini dapat dimaklumi, karena secara strategis kedua negara termasuk "zone of direct military interests" bagi Australia.

Selain masalah-masalah di atas, Australia juga mendukung masalah-masalah hak-hak asasi manusia, baik secara internasional maupun regional Asia Tenggara dan Pasifik Selatan. Namun di dalam penerapannya pada politik luar negeri Australia, masalah hak-hak asasi manusia ini dilakukan sesuai dengan ekspresi "pragmatisme idealistik" kepentingan nasional Australia. Karena itu, dalam mengeritik masalah ini, Australia

juga berupaya agar hubungan bilateralnya dengan negara yang dikritiknya tidak sampai terganggu. Contoh dari ekspresi ini bisa dilihat dalam kasus Bougainville di PNG, kasus pendekatan Australia pada pemerintah baru Fiji pasca kudeta dan juga terhadap pengkaitan antara bantuan luar negeri AS dengan masalah-masalah hak-hak asasi manusia di Indonesia dan RRC.

Selandia Baru

Seperti juga Australia, Selandia Baru adalah negara di kawasan Pasifik Selatan yang mayoritas penduduknya berkulit putih. Sejarah koloni Selandia Baru mirip dengan Australia, karena itu Selandia Baru secara kultural amat erat kaitannya dengan peradaban Eropa, khususnya Inggris. Nama Selandia Baru sendiri berasal dari seorang navigator Belanda, Abel Tasman, yang dikirim dari Batavia (Jakarta) pada 1642 "untuk menemukan dan mengeksplorasi tanah di Selatan dan Timur yang mungkin kaya". Ia memberi nama "Nieuw Zeeland" pada wilayah itu.

Baru seabad kemudian penjelajah Inggris, James Cook, mendarat di Selandia Baru dan sejak itulah penduduk berkulit putih mulai berdatangan. Koloni Selandia Baru berawal sejak 1840, yaitu sejak pemerintah Inggris menandatangani Perjanjian Waitangi (*Waitangi Treaty*) dengan penduduk asli bangsa Maori, yang memperluas proteksi kerajaan Inggris sebagai ganti penerimaan kedaulatan Inggris atas Selandia Baru.⁸ Dalam sejarahnya, tidaklah mengherankan jika Selandia Baru kemudian lebih dekat secara budaya, politik dan

⁸Dubes Selandia Baru di Jakarta, "The South Pacific of the 1990's: A New Zealand Perspective", tanpa tahun.

ekonomi dengan Eropa. Bahkan sebagian besar warganya lebih merasa dirinya bagian dari Eropa ketimbang Pasifik, walaupun letak Selandia Baru di Pasifik Selatan.

Seiring dengan perubahan politik internasional dan regional Asia Pasifik, rakyat Selandia Baru belajar untuk hidup di dua dunia: negara-negara besar dan kecil. Seperti juga Australia, secara ekonomi negeri Kiwi (Selandia Baru) ini juga pernah bergantungkan keamanan dan ekonominya kepada Inggris dan kemudian AS. Namun sejak perubahan politik internasional pada 1980-an, di bawah PM David Lange dari Partai Buruh, Selandia Baru berupaya untuk mengurangi ketergantungan keamanannya pada AS. Ia tidak lagi memandang bahwa mantan Uni Soviet dan Jepang adalah ancaman bagi keamanannya. Bahkan keikutsertaannya di dalam ANZUS justru dianggap sebagai ancaman bagi keamanan nasionalnya yang rapuh dan mudah menjadi sasaran serangan Rusia. Karena itulah David Lange mengurangi keikutsertaannya di dalam ANZUS dan melarang kapal-kapal perang AS berlayar dan berlabuh di perairan dan wilayahnya jika tidak memberitahu apakah kapal-kapal itu bertenaga dan/atau bersenjata nuklir.⁹ Sedangkan dari segi ekonomi, Selandia Baru juga melakukan deregulasi ekonomi, keuangan dan perbankan di dalam negeri agar ekonominya bisa berkembang. Diversifikasi ekspornya juga semakin digalakkan, khususnya ke Asia Pasifik. Sebagai contoh bisa dikemukakan perbedaan

perdagangan Selandia Baru pada 1966 dan 1992. Pada 1966 tujuan ekspor Selandia Baru ialah: Australia, 5%; Eropa, 62%; AS, 14%; Jepang, 7%; negara-negara Asia lain, 3%; dan lain-lain, 9%. Sedangkan pada 1992: Australia, 19%; Eropa, 17%; AS, 13%; Jepang, 15%; negara-negara Asia lain, 15%; dan lain-lain, 21% (*Reserve Bank of New Zealand*).

Dalam konteks ekonomi dan pertahanan keamanan ini, Selandia Baru tidak pernah bergantung pada negara-negara Pasifik Selatan. Kepentingan nasional Selandia Baru di Pasifik Selatan hanya terbatas pada menunjang stabilitas politik dan kemakmuran ekonomi di kawasan tersebut.¹⁰ Ini ditujukan agar jalur laut ke utara Selandia Baru tetap terjaga karena posisinya yang berada di belahan selatan dunia.

Secara lebih jelas lagi, politik luar negeri Selandia Baru terhadap kawasan Pasifik Selatan pada dekade 1990-an ialah bagaimana negeri ini bisa mendapatkan akses ke dan keinginan untuk mendengarkan pendapat para pemimpin negara-negara Pasifik Selatan. Selandia Baru tidak ingin mengajari, mengurui atau mengklaim perhatian khusus ataupun superioritas moral terhadap Pasifik Selatan. Fokus kontemporer merupakan bagian dari kebijakan-kebijakan Pasifik-Selandia Baru. Injeksi realisme ini sudah agak terlambat.¹¹ Pernyataan tersebut merupakan

⁹Diskusi tentang masalah nuklir ini bisa dilihat pada, Andrew Mack, "Denuclearisation in Australia and New Zealand: Issues and Prospects", *Australian Outlook* 43, no. 3 (Desember 1989): 18-50; lihat juga, Robert E. White, *The New Zealand Nuclear Ship Ban: Is Compromise Possible?*, Working Paper no. 30, Canberra: The Australian National University, Peace Research Centre.

¹⁰Lihat pernyataan David Lange yang dikutip oleh Denis Mclean, "Perspective from New Zealand: Interests, Objectives, Means and Prospects", dalam Henry S. Albinski, et.al., eds., *The South Pacific: Political, Economic, and Military Trends* (Washington, D.C.: Institute for Foreign Policy Analysis, Special Report 1989), 85-87.

¹¹Pernyataan Menlu Don McKinnon yang dikutip oleh Menteri Perdagangan Selandia Baru, Philip Burdon, "Opening Up Trade with the Region", *Pacific Islands Monthly* (April 1993), 42.

suatu kesadaran akan kesalahan Selandia Baru (dan Australia) dalam menghadapi perkembangan politik internal dan regional yang amat drastis di Pasifik Selatan pada dekade 1980-an. Itulah sebabnya Selandia Baru ingin mendengar dan mendapatkan akses informasi dari tangan-tangan pertama.

Seperti juga Australia, Selandia Baru juga memegang peranan penting di dalam kerja sama regional di Pasifik Selatan. Dalam bidang perdagangan, pasar Pasifik Selatan sampai Juni 1992 bernilai \$631 juta. Ekspor ini setara dengan 3,67 persen total ekspor Selandia Baru. Fiji merupakan negara terbesar tujuan ekspor SB di Pasifik Selatan, yaitu mencapai \$156 juta pada 1992, disusul oleh PNG, \$92 juta; Polinesia Perancis, \$97 juta; dan Samoa Barat, \$76 juta. Namun demikian impor SB dari Pasifik Selatan masih mengecewakan, yaitu hanya sebesar \$124 juta, di antaranya \$67 juta berasal dari Fiji. Dari sini tampak bahwa ketidakseimbangan neraca ekspor-impor antara SB dan Pasifik Selatan amat besar, dan SPARTECA belum menguntungkan negara-negara di Pasifik Selatan. Ini juga disebabkan oleh kenyataan bahwa ekspor dari negara-negara di Pasifik Selatan masih terbatas dan sulit bersaing di pasaran internasional.

Selandia Baru juga bersaing dengan Australia untuk menarik mahasiswa dari negara-negara di Pasifik Selatan. Namun tampaknya Australia lebih berhasil dalam kompetisi tersebut, baik melalui beasiswa maupun lewat mahasiswa yang membayar penuh di perguruan-perguruan tinggi di Australia. Keuntungan yang didapat Australia paling tidak ada dua: *pertama*, melalui jalur pendidikan tinggi ini, Australia bisa mempengaruhi kawasan Pasifik Selatan karena banyak alumni Australia di negara-negara tersebut; *kedua*, Australia bisa mendapatkan tenaga-

tenaga terdidik dari negara-negara di Pasifik Selatan yang tidak mau kembali ke negaranya. Namun kerugian yang didapat negara-negara di Pasifik Selatan ialah terjadinya arus keluar sumber daya manusia yang amat dibutuhkan oleh negara-negara tersebut bagi pembangunan nasionalnya. Satu hal yang tampak, baik Australia maupun Selandia Baru lebih memfokuskan perhatian pada pendidikan tinggi dan bukan pada pendidikan dasar dan menengah. Padahal, pendidikan dasar dan menengah ini amat diperlukan untuk mendapatkan tenaga-tenaga berkualitas menengah di Pasifik Selatan. Pengaruh lainnya, perkembangan di Universitas Pasifik Selatan di Fiji dan universitas-universitas di PNG menjadi agak terhambat. Padahal selama ini PNG dan Fiji adalah tempat menempuh pendidikan tinggi bagi orang-orang dari Pasifik Selatan.¹²

Dari gambaran di atas tampak jelas bahwa terdapat persamaan kepentingan antara Australia dan Selandia Baru di Pasifik Selatan. Namun demikian, selain terjadi kerja sama untuk mendorong stabilitas politik dan pembangunan ekonomi, terjadi juga persaingan kecil antara kedua negara dalam menjaga hubungan mereka dengan negara-negara di Pasifik Selatan.

Kesimpulan dan Prediksi

Perkembangan politik di kawasan Pasifik Selatan pada dekade 1980-an telah membuka mata Australia dan Selandia Baru bahwa mereka kurang memiliki akses informasi intelijens yang mendalam tentang negara-negara tersebut. Ini mungkin disebabkan oleh anggapan bahwa kawasan tersebut bu-

¹²Jemima Garrett, "Robbing the Pacific", *Pacific Islands Monthly* (June 1993), 11.

kanlah daerah konflik yang teramat penting. Selain itu, hubungan pribadi antara para pemimpin kedua negara dengan para pemimpin di Pasifik Selatan, seperti dengan Ratu Sir Kamisese Mara dari Fiji dan Michael Somare dari PNG, selama ini baik. Perubahan politik yang menaikkan tokoh-tokoh muda di Fiji, PNG dan Vanuatu yang lebih nasionalis dan tidak memiliki ikatan emosional dengan Australia dan Selandia Baru, telah mengejutkan kedua negara, bahwa negara-negara di Pasifik Selatan tidak lagi bisa disepelekan dan digurui.

Perkembangan 1990-an dan mendatang tidaklah sama dengan pada dekade 1980-an lalu. Berbagai masalah yang dikhawatirkan, seperti peran Uni Soviet dan Libya, kini tinggal sejarah belaka. Mantan Uni Soviet telah tiada dan penggantinya, Rusia, masih terbelenggu oleh masalah-masalah politik dan ekonomi di dalam negerinya. Karena itu tidaklah mengherankan jika rencana pembukaan Kedutaan Besarnya di PNG juga dihentikan karena tiadanya biaya. Demikian pula hubungannya dengan Kiribati dan Vanuatu di bidang perikanan juga tidak dilanjutkan. Libya juga tidak lagi mau bermain di Pasifik Selatan seperti pada dekade 1980-an ketika ia membantu mendidik orang-orang asli Australia, Kaledonia Baru, Selandia Baru dan Irian Jaya di Libya untuk menjadi gerilyawan ataupun teroris yang tangguh. Selain itu, masalah perbatasan RI-PNG juga sudah diselesaikan. Bahkan hubungan RI-PNG

saat ini boleh dikatakan mencapai titik puncak sejak ditandatanganinya *Treaty of Mutual Respect* pada 1986, *State of Forces Agreement* pada 1992 dan juga pembukaan Konsulat masing-masing PNG di Jayapura dan Indonesia di Vanimo.

Namun demikian, masih terdapat masalah-masalah rawan 1980-an yang tetap ada pada 1990-an, seperti perkembangan di Kaledonia Baru, di Bougainville, persaingan antara kelompok Melanesia dan Polinesia di dalam Forum Pasifik Selatan dan juga masalah-masalah ekonomi domestik negara-negara Pasifik Selatan. Berbagai perkembangan ini tentunya membutuhkan perhatian dari Australia dan Selandia Baru, jika kedua negara tidak ingin perkembangan politik dan ekonomi internal serta regional tersebut berkembang ke arah yang negatif.

Politik luar negeri dan peran kedua negara di kawasan Pasifik Selatan di masa datang tampaknya belumlah berubah drastis. Meskipun ada beberapa negara Barat dan Asia yang membantu negara-negara di Pasifik Selatan, Australia dan Selandia Baru tetap merupakan dua negara besar pemberi donor di kawasan tersebut.

Lepas dari semua itu, kepentingan kedua negara lebih didasari oleh motif politik dan strategis ketimbang kepentingan ekonomi. Sebab, negara-negara di Pasifik Selatan terlalu kecil dan tersebar untuk bisa dijadikan pasar menengah bagi kedua negara.

Peningkatan Kekuatan Militer Negara-negara Asia Pasifik dan Implikasinya Terhadap Keamanan Regional

Edy Prasetyono

BERAKHIRNYA Perang Dingin telah menghapus polarisasi dua blok kawasan Asia Pasifik. Bahaya konfrontasi militer antara dua negara adidaya juga telah hilang seiring dengan berkurangnya kehadiran militer Amerika Serikat (AS) dan ditarik-mundurnya kekuatan militer bekas Uni Soviet dari kawasan ini. Akan tetapi ironisnya, tidak seperti di Eropa dan Amerika di mana berakhirnya persaingan Timur-Barat dibarengi dengan munculnya tekanan-tekanan tentang perlunya pengurangan anggaran militer dan tuntutan akan keuntungan dari suatu perdamaian (*peace dividend*), di Asia Pasifik terjadi perkembangan yang sebaliknya. Dalam beberapa tahun terakhir ini, terutama sejak akhir tahun 1980-an, anggaran militer Asia Pasifik meningkat tajam. Dalam edisinya tanggal 20 Februari 1993 *The Economist* mencatat bahwa negara-negara Asia kini sedang terlibat dalam proses pembangunan kekuatan militer.¹ Penguatan serupa juga dinyatakan oleh seorang

analisis dalam tulisannya di *Foreign Affairs*, edisi Summer 1993, bahwa perlombaan senjata akan berlangsung secara intensif di Asia Pasifik.² Berbagai jenis senjata modern telah diimpor atau diproduksi oleh negara-negara di kawasan ini. Taiwan, misalnya, beberapa waktu yang lalu membeli sekitar 150 pesawat tempur F-16 dari AS dan 60 Mirage dari Perancis.³ Sementara itu Cina telah memperkuat angkatan udaranya dengan 72 SU-27 dan 24 MiG-31. Negara-negara Asia Pasifik yang lain, misalnya Indonesia, Jepang, Taiwan, Malaysia, Singapura, Thailand, dan Korea, juga tidak mau ketinggalan dalam memperkuat angkatan bersenjata.

Perkembangan yang terjadi di Asia Pasifik tersebut tampak ironis karena kawasan-kawasan lain, mungkin dengan perkecualian

²Michael T. Klare, "The Next Great Arms Race", *Foreign Affairs* 72, no. 3 (Summer 1993): 136-152.

³David Shambaugh, "Growing Strong: China's Challenge to Asian Security", *Survival* 36, no. 2 (Summer 1994): 49; *Far Eastern Economic Review*, 6 Juli 1992: 9-10 dan 24 September 1992: 24.

¹"Asia's Arms Race", *Economist*, 20 Februari 1993: 19.

Timur Tengah dan Asia Selatan, menunjukkan penurunan persaingan militer. Yang menjadi pertanyaan adalah jika negara-negara di kawasan Asia Pasifik saat ini telah terbebas dari bahaya konfrontasi militer negara-negara adidaya, alasan-alasan apakah di balik pembangunan kekuatan militer mereka. Pertanyaan di atas menjadi lebih penting dan beralasan karena senjata-senjata baru yang mereka beli atau produksi dapat dipergunakan untuk tujuan-tujuan ofensif. Meskipun persaingan militer di kawasan ini belum mengkhawatirkan, karena masih terbatasnya kemampuan negara-negara Asia Pasifik, namun persaingan tersebut secara *kualitatif* cenderung meningkat.

Tulisan ini membahas dua masalah pokok, yaitu pertama, faktor-faktor yang menyebabkan meningkatnya pembangunan kekuatan militer di Asia Pasifik dan kedua, implikasinya terhadap keamanan regional. Sebelumnya akan dipaparkan data dan gambaran tentang peningkatan kekuatan militer di Asia Pasifik. Dua indikator yang akan dipakai untuk memahami peningkatan kekuatan militer adalah: anggaran belanja militer negara-negara Asia Pasifik dan tingkat pengeluaran kekuatan militer mereka di kawasan ini.

Anggaran Militer

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, sejak tahun 1989 anggaran militer negara-negara Asia Pasifik meningkat secara tajam. Dengan menurunnya anggaran pertahanan di Eropa, AS, dan Rusia, peningkatan ini menggandakan persentase sumbangan Asia dalam total anggaran militer dunia.⁴

⁴Desmond Ball, "Arms and Affluence: Military Acquisitions in the Asia-Pacific Region", *International Security* 18, no. 3 (Winter 1993/94): 79.

Memang secara nominal, anggaran militer negara-negara Asia Timur, Asia Tenggara, dan Australia masih lebih kecil dibanding Amerika Serikat, Eropa, dan Rusia. Namun dalam beberapa tahun terakhir, tidak seperti yang terjadi di AS, Eropa, dan Rusia, anggaran militer negara-negara Asia Pasifik meningkat terus. Menurut sebuah perkiraan, pada tahun 1992 Asia Timur, Asia Tenggara, dan Australia membelanjakan sekitar US\$105 milyar. Jumlah ini diperkirakan akan terus meningkat dan akan mencapai sekitar US\$130 milyar pada tahun 1995.⁵

Yang menarik di sini adalah bahwa dari jumlah tersebut, sekitar US\$71,72 milyar dibelanjakan oleh Asia Timur atau suatu kenaikan sebesar 20,88% dibanding tahun 1990.⁶ Anggaran pertahanan Cina sendiri dari tahun 1992 ke tahun 1993 naik sebesar 12,5%.⁷ Sementara itu pada tahun 1994, jika dihitung dalam mata uang Cina, Yuan, anggaran pertahanan negara tirai bambu ini naik sekitar 25%.⁸ Ini merupakan kenaikan di atas 10% selama empat tahun berturut-turut sejak tahun 1990 dan anggaran militer Cina perlu dilihat secara hati-hati. Para pejabat Cina menyatakan bahwa anggaran mereka sekitar US\$6-7 milyar. Tetapi menurut sumber-sumber lain misalnya CIA, IISS London, dan SIPRI Stockholm, anggaran pertahanan Cina kira-kira dua sampai empat kali lebih besar daripada versi pemerintah.⁹

⁵Ibid.

⁶*Military Balance* 1993-1994 (London: IISS, 1993): 152, 157, 159, 161, dan 168.

⁷Ball, "Arms and Affluence": 80.

⁸"China's New Model Army", *Economist*, 11 Juni 1994: 71.

⁹Shambaugh, "Growing Strong": 54. Lihat juga, Nicholas D. Kristof, "The Rise of China", *Foreign Affairs* 72, no. 5 (Summer 1993): 65.

Pada tahun 1993 Korea Selatan membelanjakan US\$12,06 milyar pada sektor pertahanan, naik sebesar 7,8% dibanding tahun 1992 (US\$11,19 milyar).¹⁰ Hal serupa juga terjadi di Taiwan. Pada tahun 1993 anggaran militer Taiwan sebesar US\$10,45 milyar. Diperkirakan pada tahun 1994 ini akan meningkat 12,6%. Sementara itu, anggaran pertahanan Jepang, meskipun persentase kenaikannya adalah terkecil dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia Pasifik, tetap merupakan salah satu yang terbesar di dunia. Pada tahun 1993 misalnya Jepang membelanjakan sekitar US\$39,71 milyar untuk sektor pertahanan. Jumlah ini naik menjadi US\$45 milyar pada tahun 1994.¹¹

Khusus mengenai anggaran militer negara-negara Asia Tenggara, terutama negara-negara ASEAN, mereka menunjukkan ciri-ciri yang berbeda. Meskipun juga meningkat, secara riil mereka masih lebih kecil dibanding dengan anggaran pertahanan Korea Selatan. Anggaran pertahanan masing-masing negara-negara ASEAN hanya berkisar antara US\$1-3 milyar. Jumlah ini diperkirakan akan meningkat sejalan dengan program modernisasi militer, terutama angkatan laut dan udara, yang kini dilakukan oleh negara-negara ASEAN.

Sementara itu, transfer dan impor senjata oleh negara-negara Asia Pasifik juga meningkat. Pada tahun 1982 transfer senjata ke Asia Pasifik sekitar 15,5% dari keseluruhan transfer persenjataan dunia. Pada tahun 1992 meningkat menjadi 29,71%. Dari tahun 1988 sampai 1992 saja total belanja peralatan militer negara-negara di kawasan ini sekitar US\$25.642 milyar atau

16,98% dari nilai total transfer persenjataan dunia.¹² Dalam periode yang sama Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan menduduki lima belas besar pengimpor persenjataan konvensional dunia.¹³ Hal ini tampaknya akan meningkat terus. Cina misalnya pada tahun 1993 diberitakan membelanjakan sekitar US\$5-6 milyar.¹⁴ Baru-baru ini Malaysia juga membeli 18 MiG-29 dari Rusia, seharga US\$550 juta.¹⁵ Hal yang sama juga dilakukan oleh Taiwan, Korea Selatan, Indonesia dan Singapura.

Penggelaran Kekuatan Militer dan Akuisisi Senjata di Asia Pasifik

Indikator kedua yang mengungkapkan adanya pembangunan kekuatan militer di Asia Pasifik adalah tingkat penggelaran militer dan akuisisi senjata di kawasan ini. Asia Pasifik memang telah sarat dengan berbagai jenis senjata, sekalipun tanpa memasukkan kehadiran kekuatan militer AS dan Rusia. Jika dilihat dengan cermat, meskipun secara kuantitatif peningkatan penggelaran kekuatan militer di kawasan ini tidak begitu signifikan, apa yang terjadi di Asia Pasifik mempunyai karakteristik yang perlu digarisbawahi. Pertama, dalam pembangunan kekuatan militer mereka, negara-negara Asia Pasifik menekankan pada senjata-senjata dengan teknologi modern yang mempunyai kemampuan untuk melakukan proyeksi jarak jauh. Hal ini dapat dilihat dari priori-

¹²SIPRI Yearbook 1993: *World Armaments and Disarmament*: 479-482.

¹³Ibid.: 445.

¹⁴Shambaugh, "Growing Strong": 52.

¹⁵Michael Vatikiotis, "Wings of Change: Malaysian Jet Deal Gives Russia an ASEAN Foothold", *Far Eastern Economic Review*, 16 Juni 1994: 20.

¹⁰*Military Balance* 1993-1994: 161.

¹¹"All Dressed Up and Nowhere to Go", *Economist*, 18 Juni 1994: 82.

tas mereka pada pembangunan angkatan laut dan udara, serta fasilitas-fasilitas pendukungnya.¹⁶ Kedua, pembangunan militer Asia Pasifik didukung oleh infrastruktur industri militer domestik di masing-masing negara. Cina, Jepang, Taiwan, Korea, Singapura, Malaysia, Thailand, dan Indonesia kini telah mengembangkan industri yang dapat menghasilkan peralatan militer. Semua negara-negara NICs (*Newly Industrial Countries*) bersama-sama dengan Cina, Jepang, dan Korea Utara juga semakin mandiri dalam produksi senjata. Bahkan beberapa di antara mereka telah menjadi pemasok utama persenjataan. Sejalan dengan pertumbuhan ekonomi mereka tampaknya gejala ini akan berlanjut karena kemajuan-kemajuan ekonomi yang mereka capai berjalan bersama-sama dengan perkembangan teknologi yang mempunyai implikasi terhadap industri militer mereka.¹⁷

Di Asia Pasifik saat ini telah digelar 151 kapal selam, 245 kapal tempur utama permukaan, dan 6.937 pesawat tempur (tidak termasuk pembom).¹⁸ Data di atas tidak mencakup senjata-senjata baru yang diperoleh pada tahun 1993. Diperkirakan negara-negara di kawasan Asia Pasifik akan memperoleh sekitar 3.000 pesawat tempur baru. Sementara itu, kira-kira dalam jumlah sama akan dilakukan *up-grade* terhadap pesawat tempur dengan jenis-jenis senjata baru.¹⁹ Dari penambahan di atas, sekitar 1.500 pesa-

wat tempur baru akan digelar oleh negara-negara Asia Timur, dengan perincian Cina 550 pesawat, Jepang 400, Taiwan 466, dan Korea Selatan 170. Untuk kawasan Asia Tenggara, dalam dasawarsa 1990-an ini diperkirakan ASEAN akan menambah kekuatan udara mereka dengan 300 pesawat tempur baru.²⁰

Sementara itu, untuk kekuatan laut, Asia Timur dan Asia Tenggara akan membeli dan memproduksi sekitar 400 kapal. Cina dan Jepang bahkan telah secara serius mempertimbangkan pembelian kapal induk. Di Asia Tenggara, Thailand, Singapura, dan Malaysia untuk pertama kalinya akan memperkuat kekuatan laut mereka dengan kapal-kapal selam.²¹ Indonesia, di samping telah membeli 39 kapal dari Jerman, diberitakan juga telah memesan tiga kapal selam dari negara yang sama yang akan dikirim pada pertengahan kedua tahun 1990-an ini.

Perlu dicatat di sini bahwa di antara negara-negara Asia Pasifik, modernisasi militer Cina tampaknya paling banyak mendapat sorotan. Memang, Cina adalah bagian terpenting dari modernisasi dan pembangunan militer Asia Pasifik.²² Cina tidak hanya telah mengembangkan industri persenjataan domestik yang cukup kuat, tetapi juga telah membelanjakan sebagian besar anggaran pertahanannya untuk meningkatkan kemampuan proyeksi militer di luar batas-batas nasionalnya.²³ Selain telah memper-

¹⁶Desmond Ball, "The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP)", *Indonesian Quarterly* XXI, no. 4 (Fourth Quarter 1993): 497.

¹⁷Klare, "The Next Great Arms Race": 140.

¹⁸*Military Balance* 1993-1994: 149-172.

¹⁹Ball, "Arms and Affluence": 98, mengutip Prasun Sengupta, "Forecast Asia Pacific: Tension Remains", *Aerospace*, September 1992: 54.

²⁰*Ibid.*

²¹Dong Tsuruoka, "Just Looking Thanks", *Far Eastern Economic Review*, 7 April 1994: 61.

²²Barry Buzan dan Gerald Segal, "Rethinking East Asian Survey", *Survival* 36, no. 2 (Summer 1994): 8.

²³Mengenai pembangunan kekuatan militer Cina lihat Bin Yu, "Sino-Russian Military Relations: Impli-

kuat kemampuan serang kekuatan laut dan udaranya, misalnya dengan pesawat tempur SU-27, MiG-31, dan TU-22, Cina juga telah mengembangkan pertahanan udara. Di samping itu, Cina juga sedang mengembangkan kemampuan isi bahan bakar di udara dan diberitakan pula bahwa Cina akan memperkuat angkatan lautnya dengan kapal induk. Banyak pihak khawatir program pembangunan militer tersebut akan menjadikan Cina sebagai kekuatan utama di Asia Timur dan Asia Tenggara, di mana banyak sengketa teritorial masih belum terpecahkan. Tampaknya kekhawatiran ini beralasan karena Cina sendiri terus melanjutkan pembangunan pangkalan militernya di Pulau Hainan dan Woody. Hal ini akan memunculkan persepsi bahwa Cina memang ingin mendominasi Laut Cina Selatan secara militer.

Negara-negara lain di Asia Pasifik juga melakukan hal yang sama. Taiwan dan Korea Selatan mulai mengembangkan kemampuan operasi militer jarak jauh, misalnya dengan membeli pesawat dan kapal tempur baru dari AS dan Perancis. Sementara itu, Korea Utara, karena kesulitan ekonomi dan keuangan, untuk bersaing dengan para tetangganya, cenderung mengembangkan teknologi peluru kendali dan senjata penghancur massal. Sementara itu, kekuatan militer Jepang, walaupun tidak dilengkapi dengan kemampuan ofensif dan operasi jarak jauh, misalnya pengisian bahan bakar di udara, kapal induk, dan transportasi jarak jauh, namun dalam standar regional merupakan salah satu kekuatan paling modern dan terkuat. Angkatan laut Jepang lebih besar daripada gabungan seluruh kekuatan laut

cation for Asian-Pacific Security", *Asian Survey* 33, no. 3 (Maret 1993): 307-308. Larry M. Wortzel, "China Pursues Great-Power Status", *Orbis* 38, no. 2 (Spring, 1994): 157-175; Shulong Chu, "The PRC Girds for Limited, High-Tech War", *Orbis* 38, no. 2 (Spring, 1994): 177-191.

ASEAN, Australia, dan Selandia Baru.²⁴ Di Jepang sendiri kini berkembang pembicaraan tentang akuisisi kapal-kapal tanki militer dan sistem transportasi udara jarak jauh. Dengan akses impor senjata-senjata modern dari AS, kekuatan ekonomi dan teknologi, akan sangat mudah bagi Jepang untuk menjadi kekuatan militer regional. Perkembangan yang sama juga berlangsung di Asia Tenggara tetapi dengan intensitas yang lebih kecil.

Faktor-faktor yang Menyebabkan Pembangunan Militer

Berbagai analisis tentang pembangunan kekuatan militer di Asia Pasifik telah banyak dikemukakan oleh para pakar masalah-masalah strategis yang secara umum sepakat bahwa perkembangan ini disebabkan oleh banyak faktor yaitu sebagai berikut.

Menurunnya Kehadiran Militer Amerika Serikat

Salah satu faktor terpenting yang menjelaskan meningkatnya kekuatan militer negara-negara Asia Pasifik adalah persepsi bahwa AS akan terus mengurangi kehadiran militernya di kawasan ini. Ini berarti negara-negara Asia Pasifik harus mengembangkan kemampuan mereka sendiri untuk mempertahankan keamanan nasional dan regional.²⁵

²⁴Paul Dibb, "The Trend Towards Military Build-up and Arms Proliferation in the Asia-Pacific Region", makalah yang disampaikan pada *The Sixth International Security Forum* tentang "Prospect of Security Frameworks in the Asia Pacific Region", Ministry of Foreign Affairs, Japan, 24-25 Februari 1993: 3.

²⁵Andrew Mack, "Reassurance Versus Deterrence Strategies for the Asia-Pacific Region", *Working Paper*, no. 103, Februari 1993, Peace Research Centre, The Australian National University: 8.

Persepsi seperti itu tampaknya semakin kuat karena pemerintah AS sendiri kini sedang menghadapi tekanan-tekanan dalam negeri untuk mengurangi anggaran pertahanan dan pembatasan operasi-operasi militer di luar wilayah AS.²⁶ AS juga terus memberi tekanan kepada negara-negara sahabatnya tentang perlunya berbagi beban dalam menanggung biaya keamanan regional dan global. Oleh karena itu sangat beralasan jika banyak negara di kawasan ini mulai meragukan komitmen AS terhadap keamanan Asia Pasifik.

Ada dua alasan mengapa pengurangan kehadiran militer AS di Asia Pasifik menimbulkan kekhawatiran negara-negara di kawasan ini. Pertama, AS selama ini dipandang sebagai pilar stabilitas dan keamanan kawasan. Tidak ada negara lain yang dapat menggantikan posisi AS tanpa menimbulkan kecurigaan, ketegangan, atau mungkin konflik. Seorang pengamat menyatakan: "Adalah paradoks bahwa Amerika Serikat, kalah di Vietnam, mundur dari Filipina, ditentang oleh Korea Utara, ... kini menjadi satu-satunya pengikat yang dapat menyatukan sebagian besar, jika tidak seluruhnya, negara-negara Asia Pasifik, dalam suatu kerangka keamanan."²⁷ Yang menjadi persoalan adalah bahwa setelah Perang Dingin berakhir pilar terpenting kehadiran militer AS menjadi tidak relevan lagi. Sementara itu, di lain pihak kehadiran AS masih dianggap penting, karena ketidakpastian hubungan-

hubungan strategis, terutama berkenaan dengan masalah Korea, Cina-Taiwan, dan sengketa-sengketa teritorial di Asia Timur dan Asia Tenggara.

Dalam situasi seperti di atas itulah terletak esensi kekhawatiran tentang kekosongan kekuatan (*power vacuum*) yang pada dasarnya menggarisbawahi kekhawatiran mengenai kemungkinan negara-negara tertentu menggunakan kekuatan militer mereka untuk melindungi kepentingan-kepentingan mereka di kawasan Asia Pasifik. Meskipun kemungkinan petualangan militer oleh suatu negara masih kecil, prospek dan implikasi kekhawatiran tentang *power vacuum* tampaknya mempengaruhi secara kuat pemikiran-pemikiran tentang masalah keamanan kawasan Asia Pasifik bahwa stabilitas dan keamanan kawasan tidak dapat lagi tergantung pada kehadiran militer AS. Ini berarti negara-negara Asia Pasifik harus lebih mandiri dalam mengembangkan kekuatan militer mereka yang dikhawatirkan akan dapat memicu perlombaan senjata.

Alasan kedua mengapa kehadiran militer AS penting adalah karena hal ini berkaitan dengan tatanan regional. Benar bahwa selama Perang Dingin, Asia Pasifik berada dalam situasi berbahaya karena dihadapkan pada kemungkinan pecahnya konfrontasi militer antara AS dan bekas US. Dalam situasi seperti itu AS, di samping melindungi kepentingan strategisnya sendiri, juga berperan sebagai pelindung para sekutunya dengan membentuk beberapa kerja sama keamanan bilateral dengan Jepang, Korea Selatan, Filipina, dan Thailand. Ini berarti Perang Dingin menciptakan hubungan-hubungan strategis yang jelas, meskipun berbahaya, antara dua blok, AS vs bekas Uni Soviet serta para sekutunya.

²⁶John R. Faust, "The Emerging Security System in East Asia", *Journal of East Asian Affairs* 8, no. 1 (Winter/Spring 1994): 85.

²⁷Lau Teik Soon, "Prospect of Security Framework in the Asia Pacific Region", makalah disampaikan pada *The Sixth International Security Forum*, The Ministry of Foreign Affairs, Japan, 24-25 Februari 1993: 5-6.

Masalahnya adalah bahwa dengan tatanan regional seperti di atas AS selalu menekankan pentingnya pendekatan hubungan militer bilateral, tanpa disertai upaya-upaya yang memadai untuk mengembangkan kerangka kerja sama keamanan secara multilateral di mana negara-negara di kawasan ini dapat mengembangkan persepsi dan kepentingan keamanan bersama. Bahkan ketika menghadapi kesulitan ekonomi, AS selalu menekankan pentingnya berbagi beban (*burden sharing*) di mana Washington akan memberikan perlindungan keamanan, sementara para sekutunya diminta untuk memberi andil secara finansial. Memang benar bahwa sejak tahun-tahun pertama dasawarsa 1990-an AS mengubah peranannya sebagai kekuatan pembendung ancaman Soviet menjadi kekuatan penyangga stabilitas keamanan regional, sebagai kekuatan penyeimbang yang akan mampu mencegah munculnya persaingan antara kekuatan-kekuatan regional di Asia Pasifik. Sejalan dengan perubahan peran ini, AS juga telah mulai mengembangkan pendekatan multilateral dalam masalah-masalah keamanan Asia Pasifik. Namun yang menjadi masalah di sini adalah bahwa AS telah mewariskan tatanan regional yang untuk sementara tergantung pada kehadiran kekuatan AS, terutama untuk kawasan Asia Timur.

Dengan keadaan seperti di atas, penarikan kekuatan militer AS akan membuat Asia Pasifik dalam situasi yang tidak menentu, di mana bentuk-bentuk baru hubungan strategis pada pasca Perang Dingin masih belum jelas.²⁸ Sehingga dapat dimengerti mengapa, dibandingkan dengan negara-negara Eropa,

Asia Pasifik lebih khawatir terhadap penarikan pasukan AS. Contohnya hubungan keamanan AS-Jepang. Kebijakan pertahanan Jepang selama ini didasarkan atas aliansi bilateral dengan AS. Dengan demikian dampak penarikan kekuatan AS dari Jepang akan lebih signifikan baik terhadap Jepang maupun kawasan, karena memang aliansi AS-Jepang bersifat *bilateral*, tidak terkait dalam kerangka kerja sama keamanan regional multilateral sebagaimana dilakukan oleh AS dengan para sekutunya di Eropa.

Meningkatnya Proyeksi Militer Kekuatan-kekuatan Regional

Pembangunan kekuatan militer negara-negara Asia Pasifik juga didorong oleh kekhawatiran tentang meningkatnya kekuatan militer Cina, Jepang, dan India.

Modernisasi dan pembangunan kekuatan militer Cina belakangan ini memang paling banyak mendapat sorotan dan sekaligus menimbulkan kekhawatiran. Kekuatan udara Cina kini telah diperkuat dengan 72 SU-27 dan MiG-31, dan mungkin pembom TU-22 Backfire. Cina juga diberitakan akan membeli satu kapal induk, sebagai bagian dari program mengembangkan kemampuan operasi laut biru (*blue navy capability*). Banyak pihak khawatir bahwa kemampuan ini akan meningkatkan supremasi militer Cina atas negara-negara tetangganya yang terlibat dalam sengketa teritorial di Laut Cina Selatan. Ini sangat beralasan, karena Cina merupakan satu-satunya kekuatan yang pernah menggunakan kekuatan militer dalam sengketa kepulauan di Laut Cina Selatan, sebagaimana ditunjukkan dalam pertempuran laut dengan Vietnam pada bulan Maret 1988 yang lalu. Selain itu pada tahun

²⁸Paul M. Evans, "Managing Security Relations After the Cold War: Prospect for the Council for Security Cooperation in Asia Pacific", *Indonesian Quarterly* 22, no. 1 (First Quarter 1994): 63.

1992 Cina juga merebut dua pulau di wilayah yang kini jadi ajang perebutan tersebut.²⁹ Untuk memperkuat klaimnya, pada bulan Februari 1992, Cina mengeluarkan undang-undang tentang wilayah teritorial yang antara lain mengklaim seluruh kepulauan di Laut Cina Selatan. Perilaku Cina ini mendorong negara-negara tetangga untuk memperkuat kekuatan militer mereka.³⁰

Selain terhadap Cina, Asia Pasifik juga menaruh perhatian terhadap Jepang, karena pengalaman penjajahan Jepang semasa Perang Dunia II. Oleh karena itu, meskipun hubungan ekonomi antara Jepang dan negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara terjalin erat, peran Jepang dalam masalah keamanan dan militer masih merupakan isu sensitif. Apalagi kekuatan militer Jepang sendiri, meskipun berorientasi defensif, merupakan kekuatan militer terkuat dan paling modern di Pasifik Barat. Selain itu, menurut para pengamat, kekuatan ekonomi, teknologi, dan industri Jepang bilamana perlu dapat diubah untuk tujuan-tujuan militer.

Perhatian terhadap Jepang memang ber-alasan karena besarnya kepentingan Jepang di Asia Timur dan Asia Tenggara. 40% dari total perdagangan dunia dan sekitar 80% pasokan minyak untuk Jepang melalui perairan di kawasan ini.³¹ Selain itu kawasan ini juga merupakan pemasok bahan-bahan mentah untuk keperluan industri Jepang, pasar bagi barang-barang Jepang, dan yang

lebih penting lagi kini menjadi jaringan ekonomi Jepang. Ini berarti setiap perubahan di Asia Timur dan Asia Tenggara akan berpengaruh besar terhadap Jepang.

Sejauh ini kebijaksanaan keamanan Jepang dikoordinasi bersama-sama dengan AS dalam suatu aliansi militer. Aliansi ini pada dasarnya, selain memberikan perlindungan keamanan terhadap Jepang, juga membatasi kekuatan militer Jepang dan sekaligus memberikan jaminan bahwa Jepang tidak akan bertindak secara independen untuk melindungi kepentingannya di kawasan Asia Pasifik. Akibatnya, peran regional Jepang sangat terbatas dan sebagian besar dirumuskan dalam bentuk peran ekonomi dan politik. Karena Jepang sangat sensitif terhadap perubahan internasional, maka yang menjadi pertanyaan adalah apa yang akan dilakukan oleh Jepang jika perlindungan AS dipandang tidak cukup memberi jaminan keamanan kepada Jepang.

Pertanyaan ini tampaknya masih mengu-sik para pemikir strategis negara-negara di Pasifik Barat. Memang benar terdapat beberapa hambatan terhadap kekuatan militer dan kemungkinan bangkitnya kembali militerisme Jepang. Batasan-batasan tersebut antara lain: anggaran pertahanan harus berkisar 1% dari pendapatan nasional (GNP), prinsip-prinsip non-nuklir, tidak mengubah pasal 9 konstitusi Jepang, dan bahwa Jepang tidak akan mengambil alih seluruh tanggung jawab masalah pertahanan dan keamanan nasionalnya.³² Selain itu, masalah-masalah

²⁹Lee Lai To, "ASEAN-PRC Political and Security Cooperation: Problems, Proposals, and Prospects", *Asian Survey* 33, no. 11 (November 1993): 1098.

³⁰William T. Tow, "Reshaping Asian-Pacific Security", *Journal of East Asian Affairs* 8, no. 1 (Winter/Spring 1994): 94.

³¹Leszek Buszynski, "ASEAN's Security Dilemmas", *Survival* 34, no. 4 (Winter 1993): 95.

³²Hikmahanto Juwana, "Japan's Defense Conception and Its Implication for Southeast Asia", *Indonesian Quarterly* XXI, no. 4 (Fourth Quarter, 1993): 486. Lihat juga, Harrison M. Holland, "An Alliance in Need of Therapy: The Troubled US-Japan Relationship", *Journal of East Asian Affairs* VII, no. 1 (Winter/Spring 1993): 199.

militer selalu menjadi isu sensitif dalam politik dalam negeri dan luar negeri Jepang. Yang lebih mendasar lagi adalah bahwa sampai saat ini di Jepang masih terdapat kontroversi apakah keberadaan kekuatan militer Jepang secara hukum sesuai dengan konstitusi damai negara tersebut.

Namun, semua itu tidak berarti bahwa kewaspadaan dan kekhawatiran terhadap Jepang telah hilang. Kemungkinan Jepang melakukan tindakan-tindakan seperti yang pernah dilakukan pada Perang Dunia II memang hampir mustahil. Tetapi yang dikhawatirkan adalah munculnya situasi yang dapat mendorong Jepang mengambil opsi militer. Situasi ini misalnya: jika aliansi pertahanan AS-Jepang dipandang tidak lagi mampu memberi jaminan keamanan pada Jepang; jika lingkungan strategis di sekitar Jepang berubah secara drastis misalnya tidak selesainya masalah nuklir di semenanjung Korea; jika Cina makin keras mengklaim kedaulatan atas Taiwan, Kepulauan Senkoku di Laut Cina Timur, dan pulau-pulau di Laut Cina Selatan.³³ Dalam kompleksitas masalah keamanan Jepang dan kaitannya dengan keamanan regional itulah hubungan keamanan AS-Jepang, pengurangan kehadiran pasukan AS, masalah berbagi beban menjadi isu sensitif bagi Asia Pasifik.

Pembangunan angkatan udara dan laut India juga disorot terutama oleh negara-negara Asia Tenggara. Saat ini India telah memiliki satu kapal induk dan diberitakan akan membeli satu lagi. India juga sedang mengembangkan pangkalan laut dan udara di Kepulauan Nicobar dan Andaman yang

dekat ke Asia Tenggara.³⁴ Memang India tidak mempunyai kepentingan keamanan langsung di Asia Tenggara. Namun masalahnya adalah seberapa jauh dan bagaimana pembangunan kekuatan militer India dipandang oleh kekuatan regional lain, terutama Cina dan Jepang, sebagai pesaing yang akan mempertajam persepsi ancaman satu sama lain di Asia Tenggara. Dengan masih adanya kecurigaan-kecurigaan dan konflik-konflik regional, menurunnya kehadiran AS di Asia Pasifik, maka sangat beralasan bahwa peningkatan kekuatan militer Cina, Jepang, dan India dapat mendorong negara-negara lain di kawasan ini untuk juga memperkuat kemampuan militer mereka.

Kecurigaan dan Konflik Regional

Sebagaimana telah disinggung di atas, salah satu konsekuensi berakhirnya persaingan Timur-Barat adalah munculnya kecurigaan dan konflik-konflik regional. Tidak terkecuali di Asia Pasifik. Konflik-konflik regional mempunyai otonomi yang lebih besar untuk berkembang menjadi konflik yang lebih serius dan mengancam stabilitas kawasan.

Sampai saat ini sikap saling curiga masih berlangsung di Asia Timur dan Asia Tenggara. Persepsi ancaman di antara mereka sangat kompleks, tidak seperti dikotomi Perang Dingin. Di Asia Tenggara misalnya Indonesia, Malaysia, dan Vietnam, tidak seperti Singapura dan Thailand, lebih khawatir terhadap Cina. Vietnam dan Thailand juga masih memandang satu sama lain sebagai ancaman potensial di kawasan Asia Tenggara daratan. Sementara itu di Asia Timur, Korea masih tetap waspada terhadap bang-

³³Jusuf Wanandi, "The Trend Toward Military Build-up and Arms Proliferation in the Asia-Pacific Region", *Occasional Paper*, M 104/1993 (Jakarta: CSIS): 8.

³⁴Bäll, "Arms and Affluence": 87.

kitnya kembali militerisme Jepang. Korea Utara dipandang sebagai ancaman oleh Korea Selatan, sebagaimana Cina di mata Taiwan. Bahkan di lingkungan ASEAN, sampai saat ini masih ada kekhawatiran tentang Indonesia pada masa yang akan datang. Ini merupakan warisan sejarah ketika pemerintahan Orde Lama Indonesia pernah menjalankan kebijaksanaan agresif terhadap negara-negara tetangganya. Kekhawatiran seperti itu misalnya dapat disimak dari ucapan Perdana Menteri Singapura Goh Chok Tong: "Singapura tidak akan pernah menjadi negara seperti Kuwait, sebuah negara kaya yang tidak mampu mempertahankan diri".³⁵ Meskipun tidak secara eksplisit menunjuk negara tertentu, pernyataan seperti itu dapat menimbulkan perasaan tidak enak di negara tetangganya yang lebih besar, Malaysia dan Indonesia.

Persepsi ancaman dan saling curiga di atas diperumit oleh masalah kedaulatan dan konflik-konflik teritorial. Masalah kedaulatan atau klaim keabsahan rezim misalnya terjadi antara Cina dan Taiwan dan antara Korea Utara dan Korea Selatan. Masalah teritorial misalnya antara Jepang dan Cina mengenai Kepulauan Senkoku, Indonesia dan Malaysia mengenai Sipadan dan Ligitan, antara Singapura dan Malaysia atas Pulau Putih di Selat Johor, antara Filipina dan Malaysia atas Sabah, dan antara Vietnam dan Cina atas Kepulauan Paracel. Yang paling mengkhawatirkan banyak pihak adalah sengketa Kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan yang melibatkan Cina, Taiwan, Vietnam, Thailand, Malaysia, Filipina, dan Brunei. Sejauh ini masalah-masalah teritorial di atas belum dapat diselesaikan, kecuali untuk beberapa kasus pihak-pihak yang terlibat

sepakat untuk mempertahankan status quo wilayah-wilayah yang disengketakan tersebut. Namun, status quo itu sendiri pada dasarnya menunjukkan belum adanya mekanisme pemecahan masalah, jadi akan memperkuat persepsi ketidakpastian perilaku negara-negara lain yang terlibat dalam sengketa-sengketa teritorial tersebut.

Sengketa teritorial di atas memicu pembangunan militer negara-negara Asia Pasifik terutama dengan penekanan pada kemampuan patroli udara dan laut, operasi militer jarak jauh baik defensif maupun ofensif, dan perangkat perang elektronik. Kekuatan ini tidak hanya sebagai persiapan jika terjadi skenario terburuk, tetapi juga untuk menunjukkan bahwa kehadiran militer mereka di sekitar daerah yang disengketakan adalah simbol kedaulatan mereka di kawasan tersebut. Modernisasi angkatan laut dan udara Cina dengan kemampuan melakukan operasi militer di Laut Cina Selatan adalah contoh paling jelas mengenai perkembangan di atas. Hal serupa juga dilakukan oleh Malaysia ketika negara ini membeli pesawat-pesawat tempur baru MiG-29 dari Rusia dan F-18 dari AS yang mampu beroperasi sampai ke Kepulauan Spratly yang disengketakan itu.

Tekanan dari Pemasok Senjata

Selain alasan-alasan strategis, peran pemasok juga perlu dilihat dalam menjelaskan pembangunan militer di Asia Pasifik. Dengan berakhirnya Perang Dingin, banyak industri militer di Barat dan Rusia sangat khawatir terhadap tekanan-tekanan tentang *peace dividend*. Hampir setiap orang yang terlibat secara langsung dalam sektor persenjataan prihatin atas menurunnya anggaran

³⁵Dikutip oleh Buszynski, "ASEAN's Security Dilemmas": 98.

pertahanan di Barat dan pengaruhnya terhadap industri militer. Diperkirakan antara tahun 1990 dan 1994 ini sekitar 650.000 orang telah kehilangan pekerjaan dari sektor industri pertahanan.³⁶ Selain itu, negara-negara Barat kini mengalami surplus persenjataan.

Untuk mengatasi masalah-masalah di atas para produsen senjata di Barat gencar mencari pembeli di pasar internasional sebagai kompensasi atas menurunnya permintaan dalam negeri. Kompetisi di antara para produsen senjata menjadi makin intensif dan terbuka, dan mereka menawarkan harga dan insentif yang menarik. Hal ini menyebabkan negara-negara Asia Pasifik sangat mudah memperoleh akses pasar senjata internasional, terutama senjata-senjata buatan Rusia. Banyak perjanjian pembelian senjata antara negara-negara Asia Pasifik kini sedang dibuat, bahkan dalam beberapa kasus antara dua pihak yang sebelumnya tidak pernah membuat perjanjian jual-beli senjata karena satu sama lain memandang sebagai ancaman. Ini dapat dilihat dalam kasus transfer senjata dari Rusia ke Cina dan Malaysia.

Alasan-alasan Lain

Telah menjadi anggapan umum bahwa teknologi militer dapat diaplikasikan dalam bidang-bidang sipil dan komersial. Oleh karena itu sering dikemukakan bahwa akuisisi senjata-senjata modern akan mendatangkan keuntungan, sebagai bagian dari transfer teknologi. Pembelian pesawat tempur

mutakhir misalnya akan memberikan akses pada teknologi logam, khususnya tentang bahan-bahan komposit mutakhir. Di bidang informasi pembelian perangkat perang elektronik dapat memberikan infrastruktur sistem informasi modern.³⁷

Peningkatan kekuatan militer negara-negara Asia Pasifik juga karena semakin luasnya kepentingan keamanan mereka. Ini terkait dengan masalah perlindungan jalur komunikasi laut (*sea lanes of communication* - SLOC) dan zona ekonomi eksklusif (*exclusive economic zone* - EEZ). Selain itu kawasan laut di Asia Pasifik, terutama di Asia Tenggara, sangat kaya akan bahan-bahan mineral. Perlindungan atas EEZ, SLOC, dan sumber-sumber kekayaan alam tersebut menuntut kemampuan melakukan pengawasan dan proyeksi kekuatan ke kawasan-kawasan tersebut.

Implikasi Peningkatan Kekuatan Militer Terhadap Keamanan Regional

Analisis di atas menunjukkan bahwa Asia Pasifik kini sedang dihadapkan pada perkembangan-perkembangan kawasan yang sangat kompleks. Masih menjadi pertanyaan bagaimanakah tatanan regional Asia Pasifik pada pasca Perang Dingin dan langkah-langkah strategis apakah yang akan diambil oleh negara-negara di kawasan ini. Dalam situasi demikian masalah utama yang perlu dibahas dalam menganalisis implikasi peningkatan kekuatan militer terhadap keamanan regional di Asia Pasifik adalah apakah perkembangan ini dapat memperumit situasi sehingga akan terjadi perlombaan senjata dan apakah pembangunan militer perlu dipermasalahkan?

³⁶Betty G. Lall and John Tepper Marlin, *Building a Peace Economy: Opportunities and Problems of Post Cold War Defense Cuts* (Oxford: Westview Press, 1992): 11.

³⁷Ball, "Arms and Affluence": 92.

Jawaban atas pertanyaan di atas cukup banyak. Secara teoritis ada dua penjelasan atas pertanyaan di atas: paradigma realis dan liberal. Dalam perspektif realis, peningkatan militer adalah konsekuensi wajar sistem internasional yang bersifat anarki, yaitu suatu sistem yang terdiri dari negara-negara berdaulat yang tujuan utamanya adalah mempertahankan diri dan melindungi kepentingan nasional. Negara dan perilakunya tidak dibatasi oleh institusi internasional apa pun.³⁸ Akibatnya, setiap negara dihadapkan pada ketidakpastian tentang keamanan mereka. Menurut paradigma realis, keamanan nasional adalah kemampuan nasional untuk memberikan perlindungan fisik dari ancaman luar. Langkah-langkah yang biasanya diambil adalah meningkatkan kekuatan militer, membentuk aliansi, dan langkah-langkah strategis lain.³⁹ Di sini, lingkaran setan terjadi, karena langkah-langkah di atas dapat dipandang sebagai ancaman oleh negara lain. Gejala ini disebut sebagai *security dilemma* dalam hubungan antar negara.⁴⁰

Dengan pandangan seperti di atas paradigma realis melihat perang dan damai seba-

gai fenomena wajar dalam hubungan internasional sebagai hasil hubungan-hubungan strategis yang didasarkan atas kekuatan militer. Stabilitas dan keamanan dilihat sebagai fungsi keseimbangan kekuatan (*balance of power*) antar negara. Karena kekuatan militer merupakan unsur penting kekuatan negara dan hubungan internasional, maka setiap peningkatan militer akan mengancam keamanan internasional.

Sebaliknya dalam pandangan liberal pembangunan militer tidak perlu dikhawatirkan karena setiap negara kini hidup dalam situasi saling ketergantungan. Kepentingan satu negara tidak dapat dilepaskan dari kepentingan negara lain. Asumsi-asumsi hubungan antar negara tidak didasarkan atas *zero-sum game* sebagaimana dalam pandangan realis, melainkan atas dasar kepentingan bersama untuk memajukan pembangunan ekonomi, mencegah perang, memajukan nilai-nilai demokrasi, dan mengembangkan norma-norma kerja sama internasional.⁴¹ Kepentingan-kepentingan bersama di atas akan dapat mengarah pada pembentukan kerja sama keamanan.

Argumen-argumen paradigma liberal memang benar bahwa perdamaian, stabilitas, dan memajukan pembangunan ekonomi merupakan kepentingan umum setiap negara. Namun, dalam konteks Asia Pasifik mereka cenderung mengabaikan kompleksitas regional. Dengan penekanan pada kepentingan ekonomi bersama dalam masyarakat internasional yang saling tergantung, keamanan dan stabilitas dilihat sebagai sesuatu yang *taken for granted* sebagai hasil hubungan-hubungan ekonomi.

³⁸Barry Buzan, "People State and Fear: The National Security Problem in the Third World", dalam Edward E. Azar dan Chung-in Moon, ed., *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats* (Maryland: Center for International Development and Conflict Management, 1988): 27.

³⁹Kenneth N. Waltz, *Theories of International Politics* (Reading Mass.: Addison Wesley, 1979): 118.

⁴⁰Bahasan lengkap tentang konsep security dilemma lihat Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, no. 2 (Januari 1978): 167-214. Lihat juga Barry Buzan, *People States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1992), Bab 8.

⁴¹Richard K. Betts, "Wealth, Power, and Instability: East Asia and the United States After the Cold War", *International Security* 18, no. 3 (Winter, 1993/1994): 38-39.

Masalahnya adalah bahwa negara-negara Asia Pasifik tidak pernah mempunyai pengalaman dalam kerja sama keamanan regional. Sejak masa lampau hingga saat ini hubungan-hubungan di antara mereka banyak diwarnai oleh saling curiga dan konflik-konflik lokal. Seorang analis bahkan berpendapat bahwa hal tersebut memang merupakan ciri utama hubungan internasional di kawasan ini.⁴² Masalah-masalah lokal, yang selama Perang Dingin tertutup oleh isu-isu persaingan global, dikhawatirkan muncul ke permukaan pada era pasca Perang Dingin ini. Dalam konteks demikian kekhawatiran tentang dampak negatif peningkatan kekuatan militer di kawasan ini tampak sangat beralasan. Terlebih lagi, tidak seperti di Barat, belum ada bentuk kerja sama keamanan Asia Pasifik setelah usainya persaingan Timur-Barat. Ini merupakan sisi negatif Asia Pasifik di mana kerja sama ekonomi di kawasan ini tidak disertai oleh kerja sama keamanan secara multilateral. Yang ada hanyalah aliansi militer bilateral warisan Perang Dingin, seperti aliansi Jepang-AS, AS-Thailand, AS-Korea Selatan, AS-Filipina, dan AS-Australia. Di sini kelihatan peran sentral AS.

Berkaitan dengan pembangunan militer di Asia Pasifik, masalah-masalah di atas menunjukkan belum adanya transparansi mengenai doktrin militer, sasaran strategis jangka panjang, dan motivasi-motivasi di balik pembangunan militer tersebut. Kekhawatiran tentang peningkatan kekuatan militer di Asia Pasifik juga karena senjata-senjata yang dikembangkan atau dibeli dapat digunakan untuk tujuan-tujuan ofensif. Oleh karena itu meskipun banyak pihak berpendapat bahwa apa yang terjadi adalah

sekedar modernisasi, bukan perlombaan senjata, perkembangan tersebut dapat berdampak negatif terhadap keamanan regional.

Kerja Sama Keamanan Regional

Sasaran

Uraian di atas menunjukkan bahwa di balik peningkatan kekuatan militer di Asia Pasifik terdapat perkembangan-perkembangan regional yang kompleks. Ini memberikan dasar pemikiran tentang perlunya suatu forum diskusi masalah keamanan, khususnya tentang kerja sama keamanan regional di Asia Pasifik. Tujuan pokoknya bukanlah menciptakan aliansi militer untuk melawan negara tertentu, melainkan untuk memberikan landasan dan mengatur hubungan-hubungan strategis di antara negara-negara Asia Pasifik, termasuk di dalamnya mencari mekanisme dan bentuk-bentuk kehadiran militer negara-negara besar di kawasan ini.

Pemikiran di atas melandasi beberapa usulan dan inisiatif ke arah institusionalisasi kerja sama keamanan regional. Dalam hubungannya dengan masalah peningkatan militer, institusionalisasi semacam itu diharapkan dapat menjadi mekanisme di mana anggaran pertahanan, kebijaksanaan dan doktrin militer, serta produksi atau pembelian senjata dapat dibuat transparan satu sama lain. Hal itu dapat menciptakan saling pengertian mengenai kepentingan dan kepedulian masing-masing negara, mencegah rasa saling tidak percaya dan kecurigaan. Jika hal ini tidak diperhatikan, maka apa yang terjadi di Asia Pasifik saat ini dikhawatirkan akan mengarah pada perlombaan senjata dan persaingan kekuatan di mana suatu

⁴²Buzan and Segal, "Rethinking East Asian Security": 7.

konflik kecil akan dapat memicu penggelaran militer dalam skala besar. Yang lebih mendasar adalah bahwa institusionalisasi kerja sama keamanan dapat diarahkan menjadi mekanisme pembatasan dan pengawasan senjata di Asia Pasifik sehingga dapat memperkuat proses menumbuhkan rasa saling percaya (*Confidence Security Building Measures* - CSBMs) di kawasan ini.⁴³

Beberapa Inisiatif dan Usulan

Secara umum ada tiga alternatif yang pernah diajukan dapat digunakan sebagai mekanisme institusionalisasi kerja sama keamanan, yaitu: (1) menciptakan forum regional baru; (2) pembicaraan masalah keamanan di dalam APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*); dan (3) mengembangkan ASEAN-PMC (*ASEAN-Post Ministerial Conference*) untuk membahas masalah-masalah keamanan Asia Pasifik.

Mengenai pembentukan forum baru masalah keamanan di Asia Pasifik, dalam lima tahun terakhir ini usulan Australia dan Kanada paling banyak mendapat sorotan. Pada tahun 1990 Australia dan Kanada masing-masing mengusulkan pembentukan CSCA (*Conference on Security Cooperation in Asia Pacific*) dan NPCSD (*North Pacific Cooperative Security Dialogue*). Kedua gagasan itu banyak dipengaruhi oleh CSCE (*Conference on Security Cooperation in Europe*). Karena itu banyak kritik ditujukan terhadap usulan-usulan tersebut yang secara garis besar menyatakan bahwa kawasan Asia Pasifik tidak dapat meniru model

CSCE Eropa karena perbedaan yang besar antara kedua kawasan ini. Tidak seperti Eropa, di mana persepsi ancaman terbagi secara tegas, situasi Asia Pasifik sangat kompleks dan tidak ditemukan persepsi yang sama mengenai ancaman bersama. Hubungan antar mereka juga masih diwarnai oleh kecurigaan yang berakar pada masalah etnis, sejarah, dan konflik-konflik teritorial.

AS, Jepang, dan ASEAN mempunyai pandangan-pandangan yang berbeda mengenai ketidaksetujuan mereka atas usulan CSCA. Di satu pihak AS dan Jepang melihat bahwa CSCA dapat merongrong keberadaan aliansi bilateral mereka dan aliansi militer bilateral yang ada di Asia Pasifik.⁴⁴ Sementara itu bagi ASEAN, CSCA dapat mengarah pada dominasi negara-negara besar yang akan mengurangi peran ASEAN dalam masalah keamanan regional.

Menanggapi kritik-kritik di atas, Australia menyatakan bahwa meskipun CSCA sulit diterapkan di Asia Pasifik, tetapi tetap penting karena mengandung gagasan CSBM yang relevan dengan adanya kecenderungan peningkatan kekuatan militer di kawasan ini. Oleh karena itu negara-negara di kawasan ini harus mengembangkan CSBM versi mereka sendiri. Dan memang Australia sendiri tidak pernah mengartikan CSCA sebagai suatu organisasi atau struktur formal, melainkan seperangkat pengaturan dan hubungan-hubungan untuk mempertahankan keamanan regional bersama.⁴⁵

⁴⁴Masashi Nishihara, "Lessons of CSCE and Security in the Asia Pacific Region", makalah disampaikan pada *The Sixth International Security Forum*, The Ministry of Foreign Affairs, Japan, 24-25 Februari 1993: 3.

⁴³Abdul Razak Abdullah Baginda, "Military Build-up in the Asia Pacific Region: Modernization or Arms Race?", makalah disampaikan pada *The Seventh International Security Forum*, The Ministry of Foreign Affairs, Tokyo, Jepang, 15-16 Maret 1994: 8.

⁴⁵Stewart Henderson, "Canada and Asia Pacific Security: The North Pacific Cooperative Security Dialogue Recent Trends", *Policy Planning Staff Paper*, External Affairs and International Trade, Canada, no. 92/93: 13.

Hal yang sama juga dialami oleh usul Jepang. Pada AMM di Kuala Lumpur 1991, Jepang mengusulkan agar dibentuk forum khusus dialog keamanan regional. Usul ini ditanggapi secara dingin oleh ASEAN dan negara-negara lain di kawasan karena perilaku Jepang selama Perang Dunia II. Negara-negara tetangga Jepang masih tetap sensitif terhadap prospek Jepang memainkan peran dominan dalam masalah keamanan dan strategis.

Alternatif kedua, pembahasan masalah keamanan dalam APEC, juga dihadapkan pada banyak masalah. Kerja sama ekonomi dalam APEC masih perlu dikembangkan dan bahkan banyak menemui kesulitan. Masalah keamanan hanya akan menambah beban masalah yang saat ini dihadapi oleh APEC. Oleh karena itu memperluas APEC menjadi forum yang juga mencakup masalah keamanan hampir tidak mungkin.⁴⁶ Apalagi, di samping tidak mencakup Rusia, APEC mempunyai tiga anggota "Cina" yaitu Cina, Taiwan, dan Hongkong. Setiap pembicaraan masalah keamanan yang melibatkan mereka, terutama Taiwan, pasti ditentang oleh Cina.

Alternatif ketiga, yaitu menjadikan ASEAN-PMC sebagai forum utama keamanan Asia Pasifik tampaknya paling komprehensif dan wajar. Bukan karena PMC sudah menjadi pertemuan tahunan rutin sejak tahun 1978, tetapi juga karena PMC melibatkan negara-negara yang memainkan peran penting dalam keamanan regional. Di samping itu, AS juga mulai mengubah kebijaksanaannya terhadap Asia Pasifik dengan mendukung upaya-upaya multi-

lateral terhadap masalah keamanan regional. Gagasan untuk menjadikan ASEAN-PMC sebagai forum kerja sama keamanan regional untuk pertama kalinya dibahas oleh ASEAN-ISIS (*ASEAN-Institute for Strategic and International Studies*) pada tahun 1990 yang kemudian disampaikan kepada negara-negara ASEAN pada tahun 1991.⁴⁷ Pada AMM (*ASEAN Ministerial Meeting*) 1991 gagasan ini disetujui dan kemudian diterima sepenuhnya oleh ASEAN pada KTT-ASEAN di Singapura pada bulan Januari 1992.

Namun demikian, PMC juga mempunyai beberapa masalah. Sebagai forum diskusi dan tukar pendapat, masih menjadi pertanyaan apakah lembaga ini mampu mengatasi masalah keamanan yang konkret seperti masalah Korea dan sengketa teritorial di Laut Cina Selatan. Masalah-masalah tersebut sangat rumit dan penyelesaiannya memerlukan pendekatan yang berbeda, atau bahkan pendekatan-tradisional seperti yang pernah terjadi semasa Perang Dingin.

Perkembangan selanjutnya berlangsung sangat cepat. Pada AMM 1993 di Singapura disepakati bahwa forum dialog keamanan PMC diubah menjadi ARF (*ASEAN Regional Forum*). Perubahan ini karena PMC telah melibatkan sebagian besar negara-negara Asia Pasifik di mana masalah keamanan mereka menjadi makin kompleks dan saling terkait. Masalah-masalah di Asia Timur, Asia Tenggara, dan keterlibatan negara-negara tidak dapat dipisahkan. Ini berarti menempatkan masalah keamanan hanya sebagai bagian bahasan dalam PMC tidak akan cukup. Masalah keamanan harus

⁴⁶Stephen Kirby, "Degrees of Order in Asia: The New Regional Security Dialogues", *RUSI Journal* 138, no. 6 (Desember 1993): 50.

⁴⁷ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative: Proposal for the Consideration of the Fourth ASEAN Summit*, 4 Juni 1991: 4-5.

dibahas secara komprehensif. Bagi ASEAN sendiri, ARF mengisyaratkan dan mensyaratkan peran yang lebih aktif dan tidak ada dominasi oleh kekuatan tertentu dalam forum tersebut. Negara-negara anggota ARF adalah enam negara ASEAN, tujuh mitra dialog (AS, Australia, Jepang, Kanada, Korea Selatan, Masyarakat Eropa, dan Selandia Baru), dua negara mitra konsultasi (Cina dan Rusia), serta tiga peninjau (Laos, Vietnam, dan PNG).

Pertemuan pertama ARF diselenggarakan di Bangkok pada tanggal 25 Juli 1994. Ini merupakan langkah maju ASEAN, karena untuk pertama kalinya para pejabat tinggi sebagian besar negara-negara Asia Pasifik bertemu dalam satu forum untuk membicarakan masalah politik dan kerja sama keamanan regional. Yang lebih penting lagi adalah bahwa Konferensi ARF di Bangkok menyetujui digunakannya prinsip-prinsip TAC (*Treaty of Amity and Cooperation*) ASEAN sebagai *code of conduct* dalam hubungan antar negara di kawasan.⁴⁸

Peran Lembaga-lembaga Non-Pemerintah

Sementara itu, secara informal, pembahasan masalah keamanan regional dilakukan secara intensif oleh lembaga-lembaga kajian strategis. Lembaga-lembaga ini juga mempunyai andil sangat besar dalam proses pembentukan kerja sama keamanan multilateral. Mereka giat menyelenggarakan kegiatan-kegiatan seminar dan penelitian atas masalah keamanan yang konkrit misalnya masalah sengketa di Laut Cina Selatan, jalur komunikasi laut (SLOC), dan bahkan prospek kerja sama pertahanan regional. Forum

informal yang menonjol adalah *Asia Pasifik Roundtable* (APRT) yang disponsori oleh Malaysian-ISIS dan *Security Cooperation in Asia Pacific* (SCAP) yang dibentuk oleh ASEAN-ISIS bersama-sama dengan *Japan Institute of International Affairs* (Tokyo), *Pacific Forum* (Honolulu), dan *Seoul Forum for International Studies*. Salah satu hasil terpenting yang dicapai oleh SCAP adalah dibentuknya CSCAP (*Council for Security Cooperation in the Asia Pacific*) pada tanggal 8 Juni 1993. Tujuan forum-forum itu adalah memberi sumbangan pada upaya menumbuhkan rasa saling percaya dan memperkuat keamanan regional melalui dialog, konsultasi, dan kerja sama.

Tentu saja terlalu dini untuk menilai apakah semua inisiatif di atas menunjukkan keberhasilan negara-negara Asia Pasifik dalam upaya membentuk wadah kerja sama keamanan multilateral. Akan tetapi, dalam kaitannya dengan peningkatan kekuatan militer di kawasan ini, semua proses formal dan informal itu sangat penting. Langkah-langkah di atas sangat dibutuhkan karena sampai saat ini belum ada forum untuk membahas masalah pengawasan dan pembatasan senjata. Di samping itu semua upaya tersebut penting karena CSBMs dan pembentukan kerja sama keamanan multilateral harus dimulai dari dialog. Di sinilah forum-forum dialog seperti ASEAN-PMC, ARF, APRT, dan CSCAP dapat memberikan sumbangan penting terhadap upaya menciptakan keamanan regional Asia Pasifik pasca Perang Dingin.

Prospek Keamanan Regional

Dari uraian di atas terlihat bahwa pembangunan militer dan kerja sama keamanan

⁴⁸Lihat *Chairman's Statement, The First Meeting of the ASEAN Regional Forum (ARF)*, 25 July 1994.

regional kini menjadi agenda utama Asia Pasifik. Bila dikaji dari dua perkembangan itu, prospek keamanan regional akan tergantung pada strategi macam apa yang akan diambil oleh negara-negara di kawasan ini. Apakah mereka tetap yakin bahwa peningkatan kekuatan militer adalah strategi terbaik untuk melindungi kepentingan keamanan mereka? Atau, apakah mereka lebih menekankan pada pembentukan kerja sama multilateral? Tidak ada pilihan yang mudah. Ini terutama karena mereka masih percaya bahwa dalam membentuk kerja sama keamanan multilateral, unsur terpenting dari *power*, yaitu kekuatan militer tidak dapat diabaikan. Oleh karena itu, dapat dimengerti mengapa sampai saat ini kehadiran kekuatan militer AS, terutama di Jepang dan Korea Selatan, masih sangat penting dan dibutuhkan.

Masalah lain yang mempengaruhi prospek keamanan Asia Pasifik adalah seberapa jauh kerja sama keamanan multilateral akan efektif dalam mengatasi masalah-masalah regional. Pertanyaan ini muncul karena dua alasan, yaitu karena adanya kompleksitas masalah keamanan tanpa ada persepsi ancaman bersama dan munculnya konflik-konflik lokal dan karena negara-negara di

kawasan ini kurang pengalaman dalam mengembangkan kerja sama multilateral. Kekhawatiran tentang efektivitas kerja sama keamanan multilateral cukup beralasan karena ketidakseimbangan distribusi kekuatan di Asia Pasifik. Kekuatan militer di kawasan ini didominasi oleh negara-negara Pasifik Barat, Asia Timur. Tidak satu pun negara-negara Asia Tenggara dapat menandingi kekuatan militer Cina atau Jepang. Selain itu, dua negara Asia Timur ini juga mempunyai kemampuan industri yang dapat dikembangkan untuk memperkuat kekuatan militer mereka. Di sini masalah utamanya adalah seberapa jauh kerja sama keamanan yang kini dirintis akan memberi jaminan keamanan kepada negara-negara yang lebih kecil.

Dari uraian di atas, tampak bahwa keamanan regional akan banyak dipengaruhi oleh interaksi antara perkembangan kerja sama keamanan dan peran kekuatan militer sebagai komponen kebijaksanaan keamanan. Bagi negara-negara Asia Pasifik, interaksi antara kedua variabel ini menyebabkan mereka menempuh strategi ganda yaitu mengembangkan kerja sama keamanan regional multilateral dan pada saat yang sama mereka juga mempertahankan aliansi militer atau kerja sama pertahanan dengan AS.

Visi dan Pilihan Strategis Jepang Pasca Perang Dingin: Implikasinya untuk Keamanan Asia Pasifik dan Peran ASEAN

Bantarto Bandoro

SELAMA empat dasawarsa setelah berakhirnya Perang Dunia II, posisi internasional Jepang sangat ditentukan oleh hubungannya dengan Amerika Serikat. Dalam arti hubungan Jepang-Amerika Serikat yang bersifat *patron-client* sampai batas tertentu berfungsi sebagai kendala bagi peran internasional Jepang. Jaminan keamanan Amerika Serikat, rasa takut akan bangkitnya militerisme Jepang, baik yang muncul dari dalam negeri maupun dari negara tetangga Jepang, dan "kewajiban" Jepang untuk selalu terikat pada kepemimpinan strategis Amerika Serikat adalah tiga dari sekian banyak faktor yang memaksa pemimpin Jepang tetap mempertahankan Doktrin Yoshida.¹ Apresiasi para pemimpin Jepang terhadap Doktrin tersebut telah memungkinkan Jepang berkembang menjadi salah satu kekuatan ekonomi terkemuka di dunia, sementara pada saat yang sama menikmati pa-

yang keamanan Amerika Serikat. Karena keterikatannya yang begitu kuat pada doktrin tersebut, Jepang oleh masyarakat internasional telah dijuluki sebagai negara yang "tidak normal".

Berakhirnya era Perang Dingin dengan implikasi-implikasi politik dan keamanan yang ditimbulkannya, telah mendorong negara-negara besar termasuk Jepang meninjau kembali posisi internasional dan kebijakan luar negeri mereka. Keharusan untuk meninjau ulang ini tentu didasari oleh asumsi-asumsi tertentu, yaitu: (1) perubahan dalam peringkat global akan memberikan keuntungan ekonomis, politis dan keamanan; dan (2) tersedianya peluang yang lebih besar untuk mempengaruhi arah perkembangan internasional.

Bagi Jepang, perubahan-perubahan dalam lingkungan internasional telah membangkitkan perdebatan sengit di dalam maupun di luar negeri mengenai peran internasional Jepang dan visi strategisnya. Salah satu argumentasi yang diajukan adalah bahwa dalam pasca Perang Dingin ini, per-

¹Doktrin Yoshida, yang diambil dari nama perdana menteri Jepang periode 1946-1954, adalah sebuah doktrin yang menyerukan agar Jepang mempertahankan sikap *low profile* dalam masalah-masalah internasional, termasuk masalah keamanan.

janjian keamanan Jepang-Amerika Serikat dianggap telah kehilangan landasan rasionalnya dan bahwa keputusan Amerika Serikat untuk mengurangi kehadiran pasukannya di kawasan Pasifik akan melahirkan implikasi keamanan. Oleh karena itu, Jepang dituntut memainkan peran yang lebih aktif dan besar dalam masalah-masalah internasional. Tuntutan demikian mengandung arti bahwa Doktrin Yoshida sulit dipertahankan pada era pasca Perang Dingin. Pertanyaan kunci yang dihadapi oleh Jepang adalah apakah pada era pasca Perang Dingin ini Jepang harus menjadi negara "normal", yaitu negara yang mandiri secara strategis dan memainkan peran politik, ekonomi dan militer sesuai dengan kapabilitas ekonominya.

Pertanyaan demikian sampai saat ini sangat diperdebatkan di kalangan para pengambil keputusan, elite dan media massa Jepang dan masyarakat internasional. Jepang sendiri sebenarnya menghadapi masalah yang kronis, yaitu ketidakmampuannya untuk mengartikulasikan kebijaksanaannya secara jelas dan pasti.² Ini dapat menimbulkan kekhawatiran dan mispersepsi dari negara-negara tetangganya. Terlepas dari masalah ini, perdebatan domestik ini harus dipandang sebagai tanggapan Jepang terhadap perubahan dalam lingkungan internasional dan upaya Jepang dalam merumuskan visi strategi dan mencari pilihan-pilihan yang lebih luas mengenai peran internasionalnya.

Dalam menghadapi perubahan-perubahan internasional, Jepang dihadapkan pada dua pilihan kebijakan, yaitu mempertahankan strategi pasca perang (Doktrin Yoshida) atau mengembangkan kemampuan militer

dan politik yang independen (pilihan independensi strategis). Masing-masing pilihan di atas mempunyai keuntungan dan kerugian serta resiko bagi Jepang. Pilihan mana yang akan diambil oleh Jepang akan sangat tergantung pada pertimbangan kedua faktor di atas.

Bagi ASEAN, Jepang merupakan aktor politik dan keamanan Asia Pasifik yang perannya tidak dapat diabaikan dalam pengembangan saling percaya (CBMs) dan pencarian pengaturan keamanan Asia Pasifik. Kebijakan keamanan Jepang pasca Perang Dingin tidak hanya akan mempengaruhi perdebatan mengenai keamanan Pasifik, tetapi juga akan menentukan stabilitas kawasan dan hubungan Jepang dengan negara-negara Asia Tenggara. Oleh karena itu, kebijakan keamanan macam apa pun yang diambil oleh Jepang pada pasca Perang Dingin harus dipandang oleh ASEAN sebagai bagian dari kontribusi Jepang pada keamanan kawasan Asia Pasifik secara keseluruhan. Partisipasi Jepang dalam *ASEAN Regional Forum* hendaknya juga harus dipandang dalam konteks di atas. Saatnya telah tiba bagi ASEAN untuk membentuk agenda regional yang dapat menjadi landasan bagi peran dan kontribusi Jepang dalam masalah keamanan kawasan Asia Pasifik.

Tulisan ini mengkaji visi keamanan Jepang pasca Perang Dingin dan kemungkinan implikasinya terhadap keamanan kawasan Asia Pasifik. Bagian akhir dari tulisan akan menyoroti peran ASEAN dalam membentuk dan mempengaruhi peran keamanan Jepang. Tulisan ini akan diawali oleh sebuah kajian teoritis mengenai posisi internasional Jepang sebagai landasan untuk memahami lebih jauh peran dan kontribusinya dalam masalah-masalah keamanan Pasifik.

²Lihat David Arase, "Larger Role Ahead for Japan in ASEAN Security," *Strait Times*, 1 Agustus 1994.

Jepang dalam Struktur Internasional

Dalam bukunya *War and Change in World Politics*, Robert Gilpin membedakan dua faktor untuk melihat pilihan-pilihan yang dihadapi oleh suatu negara, yaitu struktur internasional prestise dan *privilege* dan distribusi kemampuan negara.³ Menurut Gilpin, penyelesaian konflik secara damai menyusul perang global akan menciptakan hirarki prestise dan privilese, hirarki mana tercermin dari kekuatan relatifnya terhadap negara lain. Selama periode perdamaian ini, tingkat pertumbuhan ekonomi yang tidak merata antarnegara akan menciptakan perubahan-perubahan dinamis pada hirarki kapabilitas, sementara hirarki prestise tetap tidak berubah. Ini pada gilirannya mengakibatkan ketimpangan dalam kedua hirarki di atas.

Ketimpangan demikian akan menghasilkan ketegangan ketika suatu negara mampu meningkatkan kapabilitas mereka, dan ini dengan sendirinya akan menimbulkan perubahan dalam hirarki prestise. Dengan perkataan lain, peningkatan dalam kapabilitas akan meningkatkan hirarki dari prestise. Jika pendekatan demikian dikaitkan dengan Jepang, maka persoalan yang dihadapi Jepang pada tahun 1945 adalah memulihkan posisinya sebagai negara besar dalam kedua hirarki di atas. Dalam paradigma Gilpin, strategi negara normal adalah membangun kapabilitas ekonomi dan militer secara simultan dan menggunakan kapabilitas demikian untuk meningkatkan posisinya dalam hirarki prestise internasional. Sejak tahun 1950-an, Jepang telah menjalankan strategi bukan memajukan kesejahteraan ekonomi, melainkan meningkatkan kekuatan ekono-

minya.⁴ Selama satu dasawarsa, Jepang menjalankan kebijaksanaan yang secara jelas menampilkan karakteristik pemikiran realis dalam hubungan internasional, yaitu bahwa politik internasional pada dasarnya bersifat anarkis dan untuk menjamin keamanan, negara harus meningkatkan kekuatan ekonominya.

Perdana Menteri Shigeru Yoshida adalah arsitek dari strategi di atas, strategi mana kemudian dikenal dengan sebutan Doktrin Yoshida. Menurut doktrin ini, Jepang dengan sengaja membiarkan dirinya menjadi pembonceng gratis pada jaminan keamanan Amerika Serikat. Dan strategi demikian memungkinkan Jepang memberi perhatian yang lebih besar pada pembangunan kekuatan ekonomi dan teknologinya. Tetapi, dalam pikiran Yoshida strategi demikian hanya bersifat sementara. Ia mengatakan "*The day will come when our livelihood recovers. It may sound devious, but let the Americans handle (our security) until then*".⁵

Jadi, Jepang pasca perang lebih mengutamakan upaya memulihkan kekuatan dan pembangunan ekonomi⁶ sebagai dasar untuk meningkatkan posisinya dalam hirarki kapabilitas. Implikasi dari Doktrin Yoshida ini adalah apabila Jepang telah memiliki kapabilitas ekonomi yang cukup, maka ia akan mampu mengembangkan kapabilitas politik dan militernya dan membebaskan

⁴Samuel Huntington, "Why International Primacy Matter," *International Security* 17, no. 4 (Spring 1993): 72.

⁵Kenneth B. Pyle, *The Japanese Question: Power and Purposes in a New Era* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1992): 26.

⁶Mengenai komponen-komponen dari strategi peningkatan kekuatan ekonomi Jepang, lihat Huntington, "Why International Primacy Matters," 73-82.

³Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (London: Cambridge University Press, 1981).

dirinya dari ketergantungan politik dan militer yang "tidak normal" dari Amerika Serikat.

Pilihan Jepang untuk meningkatkan kekuatan ekonominya ini membuat Jepang pada tahun 1960-an memperoleh status negara maju dalam GATT dan Dana Keuangan Internasional (*International Monetary Fund* - IMF) dan bahkan menjadi negara non-Barat pertama yang bergabung dalam Organisasi Pembangunan dan Kerja Sama Ekonomi (*Organisation for Economic Co-operation and Development* - OECD). Status Jepang semakin meningkat pada tahun 1970-an ketika ia menjadi anggota pertemuan tingkat tinggi para pemimpin negara Barat, dan dalam KTT negara-negara Barat di Toronto tahun 1988 Jepang bahkan mulai berbicara atas nama bangsa-bangsa Asia. Dalam beberapa tahun belakangan ini, Jepang tidak hanya mencari kemitraan global dengan Amerika Serikat, tetapi juga mengincar kursi tetap di Dewan Keamanan PBB.

Keberhasilan strategi pasca perang Jepang telah menaikkan posisi Jepang dalam hirarki prestise dan privilese, dan karena itu Jepang mampu menjadi sebuah negara Asia yang sangat diperhitungkan perannya dalam mengatasi masalah-masalah internasional. Fakta demikian membawa kita pada pertanyaan, apakah Jepang telah memiliki kapabilitas ekonomi yang dibutuhkan untuk menjadi negara normal? Bahwa Jepang telah menjadi salah satu negara donor terbesar di dunia, menjadi wakil Asia dalam pertemuan para pemimpin negara Barat (G7), memiliki surplus perdagangan yang tinggi⁷

⁷Keberhasilan Jepang mempertahankan surplus perdagangan baik secara umum maupun dalam hubungannya dengan Amerika Serikat telah menciptakan kapabilitas ekonomi melalui mana Jepang dapat menjalankan pengaruh dan kekuatannya terhadap negara lain. Lebih lanjut lihat *ibid.*: 75.

dan dianggap sebagai ancaman terhadap pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat⁸ merupakan bukti bahwa Jepang telah memiliki kapabilitas ekonomi.

Tetapi justru karena kapabilitas ekonomi Jepang inilah kemudian Amerika Serikat mulai mengurangi komitmennya untuk melindungi kepentingan keamanan Jepang yang semakin luas. Pada waktu yang sama, lingkungan keamanan regional pasca Perang Dingin yang masih sulit diramalkan, telah menimbulkan masalah-masalah baru bagi kepentingan keamanan Jepang. Para pemimpin Jepang berpendapat bahwa stabilitas yang diciptakan pada masa Perang Dingin telah digantikan oleh lingkungan keamanan yang tidak pasti dan bahkan lebih berbahaya daripada era Perang Dingin.⁹ Jepang tidak mungkin mengatasi masalah baru ini hanya melalui *checkbook diplomacy*.¹⁰ Ia dituntut untuk mengambil peran yang lebih aktif dan konstruktif yang melampaui batasan dari *checkbook diplomacy*. Kenyataan menunjukkan bahwa kapabilitas ekonomi Jepang sekarang ini memungkinkan Jepang memiliki kemampuan untuk berperan lebih aktif dalam masalah-masalah internasional. Singkatnya, Jepang kini telah menjadi negara normal, bukan hanya karena

⁸*Ibid.*, 77.

⁹Mengenai penilaian Jepang terhadap lingkungan keamanannya, lihat Research Institute for Peace and Security, *Asian Security, 1991-1992* (London: Brassey, 1991) dan Ministry of Foreign Affairs, *Diplomatic Bluebook 1991: Japan's Diplomatic Activities* (Tokyo, Ministry of Foreign Affairs, 1991).

¹⁰Yang dimaksud dengan "*checkbook diplomacy*" adalah upaya Jepang meningkatkan prestise internasionalnya melalui bantuan pembangunan resminya (*Official Development Assistance* - ODA) sesuai dengan sasaran yang tercantum dalam Buku Biru Diplomati Jepang.

ia telah memenuhi prasyarat yang diperlukan untuk menjadi negara semacam itu, tetapi juga karena insentif-insentif struktural yang muncul akibat berakhirnya era Perang Dingin. Bagian di bawah ini akan mengkaji bentuk-bentuk insentif struktural yang mendorong Jepang mengambil peran yang lebih aktif dan independen.

Insentif Struktural

Salah satu bentuk dari insentif struktural ini, yang merupakan dampak dari perilaku Amerika Serikat terhadap Jepang, adalah pengurangan suplai kebutuhan-kebutuhan kolektif Amerika Serikat kepada Jepang dengan masalah keamanan. Seperti diketahui bahwa pengurangan kehadiran Amerika Serikat di kawasan Asia Pasifik akibat masalah-masalah domestik Amerika Serikat sendiri, telah menimbulkan persoalan bagi Amerika Serikat untuk melindungi kepentingan keamanan global dan regional Jepang. Dalam laporan tahunannya, buku *Asian Security* edisi 1992-1993 menekankan kecemasan para pemimpin Jepang mengenai prospek pengurangan pasukan Amerika Serikat di kawasan Pasifik maupun di wilayah Jepang.¹¹ Kecemasan ini cukup beralasan karena ketergantungan keamanan Jepang pada Amerika Serikat selama ini telah memberi andil yang besar kepada Jepang dalam membangun kekuatan ekonominya.

Amerika Serikat tetap pada komitmennya untuk mengurangi kehadirannya di kawasan Pasifik. Dalam laporannya yang berjudul *National Military Strategy of the United States* tahun 1992, Kepala Staf Ga-

bungan AS Jenderal Collin Powel mengatakan "Logika mendikte bahwa perubahan-perubahan sulit dihindari, tetapi periode transisi kemungkinan akan menghadapi resiko yang besar."¹² Buku Tahunan SIPRI tahun 1993 seakan-akan memperkuat pernyataan Powel, karena saham Asia untuk impor senjata meningkat dari seperempat pada tahun 1980-an menjadi sepertiga pada tahun 1990-an.¹³ Perlombaan senjata ini, sebagai akibat meningkatnya impor senjata, dapat menjadi awal dari konflik baru di kawasan Asia dan oleh karena itu Amerika Serikat diharapkan tetap mempertahankan kehadirannya di kawasan Pasifik, antara lain untuk mengawasi dampak dari perlombaan senjata.¹⁴ Tetapi ada yang berpendapat bahwa tidak ada kebutuhan bagi Amerika Serikat untuk menjadi polisi regional,¹⁵ dan bahwa Amerika Serikat perlu melepaskan komitmen keamanan Asia-nya setelah ada penyelesaian terhadap masalah Korea.¹⁶

¹²Seperti dikutip oleh ibid., 401.

¹³Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1993: World Armaments and Disarmament* (New York: Oxford University Press, 1993), 476.

¹⁴Pandangan umum para pembuat keputusan Jepang adalah bahwa berakhirnya era Perang Dingin telah membuat lingkungan keamanan Asia menjadi kurang stabil dan karenanya Jepang menekankan pentingnya mempertahankan perjanjian keamanan Jepang-Amerika Serikat. Brown, "Japan's Security Policy," 358.

¹⁵Edward A. Olsen, "A New American Strategy for Asia," *Asian Survey* 31, no. 12 (Desember 1991): 1139-1154.

¹⁶John E. Endicott, "Can the US-Japanese Security Partnership Continue into the 21st Century?" dalam Dora Alves, ed., *Change, Interdependence and Security in the Pacific Basin* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1999): 103-113. Lihat juga, Chalmer Johnson, "Rethinking Asia," *National Interest* 32 (Summer, 1993): 20-28.

¹¹Seperti dikutip oleh Eugene Brown, "Japanese Security Policy in the Post Cold War World: Threat Perception and Strategic Opinion," *Journal of East Asian Affairs* VIII, no. 2 (Summer/Fall, 1994): 360.

Analisis di atas menunjukkan bahwa perilaku Amerika Serikat pasca Perang Dingin telah membentuk persepsi Jepang mengenai bagaimana harus merumuskan sikapnya menghadapi lingkungan yang berubah, termasuk dampak dari pengurangan kehadiran Amerika Serikat di kawasan Pasifik. Implikasi dari perilaku strategis Amerika Serikat yang berubah ini, adalah bahwa di mata Jepang, Amerika Serikat semakin kurang diandalkan sebagai penjamin keamanan Jepang, dan tindakan Amerika Serikat sendiri sesungguhnya telah memberikan insentif yang lebih besar kepada Jepang untuk menjadi mandiri secara strategis dalam peran internasionalnya. Singkatnya, "erosi" jaminan keamanan Amerika Serikat telah memaksa Jepang memikirkan kembali landasan-landasan keamanannya.

Selain bersumber dari lingkungan eksternal, insentif struktural bagi Jepang yang mandiri juga bersumber dari kondisi domestik Jepang. Faktor-faktor domestik ini mengalami perubahan sejalan dengan perubahan dalam tingkat internasional. Dan perubahan dalam faktor domestik telah mempengaruhi konsepsi Jepang mengenai peran internasionalnya.

Salah satu insentif adalah perdebatan apakah Jepang perlu mempertahankan Doktrin Yoshida dalam lingkungan yang baru ini. Terdapat argumentasi yang mendukung pendapat bahwa Jepang akan menjadi kekuatan sipil yang tidak dipersenjatai dalam era pasca Perang Dingin. Argumentasi ini mewakili pendapat yang tidak menghendaki Jepang memainkan peran internasional yang lebih besar pada pasca Perang Dingin. Tetapi, pandangan yang lebih nasionalis menekankan perluasan peran keamanan internasional dari Pasukan Bela Diri Jepang (SDF) di bawah naungan PBB. Profesor Sei-

zaburo Sato, salah satu penganut pandangan nasionalis, mengatakan bahwa "untuk jangka panjang sangat tidak mungkin untuk membatasi peran militer Jepang ... dan Jepang perlu mengubah interpretasi resminya mengenai konstitusi Jepang ..."¹⁷ Diterimanya Undang-undang mengenai PKO (*Peace Keeping Operation*) tahun 1992 yang memungkinkan Jepang mengirim kontingennya di bawah pasukan PBB adalah sebuah refleksi dari perubahan dalam kondisi domestik Jepang guna memenuhi tuntutan akan peran internasional SDF yang lebih luas. Partisipasi Jepang dalam operasi perdamaian PBB mencerminkan suatu cara konkrit dalam menjalankan tanggung jawab internasional Jepang.¹⁸

Diplomasi internasional Jepang kelihatannya juga dipengaruhi oleh perdebatan di dalam negerinya, dan ini antara lain terlihat dari upaya Jepang mengincar keanggotaan tetap Dewan Keamanan PBB. Jepang memang membutuhkan kursi dalam Dewan Keamanan PBB apabila keamanan kolektif PBB ingin dipandang sebagai pilihan keamanan yang dapat diandalkan pada masa pasca Perang Dingin ini. Dalam kerangka ini, Jepang juga perlu memperbesar peran SDF-nya untuk memperluas pilihan-pilihan strategisnya. Sebenarnya Jepang telah memperluas peran SDF-nya atas dasar regional dalam bidang-bidang pertukaran informasi, pengawasan laut dan latihan gabungan yang tidak melibatkan komitmen militer di luar wilayah Jepang. Jika kegiatan-kegiatan semacam ini dapat terus dikembangkan, maka

¹⁷Seizaburo Sato, "Japanese Perceptions of the New Security Situation", dalam Trevor Taylor, ed., *The Collapse of the Soviet Empire: Managing the Regional Fallout* (London: Royal Institute of International Affairs, 1992), 185-186.

¹⁸Brown, "Japanese Security Policy," 349.

perluasan peran SDF termasuk fungsi pengawasan laut dan fungsi keamanan akan lebih mudah dilakukan. Bekas wakil menteri luar negeri Jepang Hisashi Owada mengatakan bahwa jika Jepang ingin memperoleh kursi tetap Dewan Keamanan PBB, maka ia harus memperluas peran SDF-nya termasuk penggunaan kekuatan dalam tindakan keamanan kolektif PBB.¹⁹ Tetapi untuk itu, Jepang tampaknya harus terlebih dahulu mengubah definisinya mengenai perang atau mengubah konstitusinya.

Insentif-insentif struktural sebagaimana diuraikan di atas tidak hanya mendorong Jepang menilai kembali posisi internasionalnya, tetapi juga memaksa Jepang meninjau kembali relevansi dari Doktrin Yoshida. Lebih dari itu, karena perubahan-perubahan internasional, Jepang dihadapkan pada beberapa pilihan strategis, pilihan mana akan sangat menentukan hubungan Jepang dengan negara-negara lainnya di kawasan Asia Pasifik dan stabilitas kawasan tersebut. Di bawah ini akan dibahas visi Jepang mengenai peran internasional dan pilihan-pilihan strategisnya.

Visi dan Pilihan Strategis Jepang

Visi Jepang mengenai peran internasionalnya antara lain dapat dilacak dari pendapat para pemimpin opini Jepang. Perdebatan mengenai peran internasional Jepang di antara para elite politik Jepang berkisar antara dua paradigma, yaitu visi yang menekankan pada kawasan Asia Pasifik di mana Jepang dapat memainkan peran kepemim-

pinan yang lebih besar -- visi *regionalis*, dan visi yang lebih mengutamakan peran dalam kerangka kemitraan global dengan Amerika Serikat -- visi *bilateralis*.

Visi *regionalis* muncul karena ketegangan hubungan Jepang-Amerika Serikat dan munculnya pengelompokan ekonomi regional di Eropa dan Amerika Utara. Fakta demikian telah menstimulasi seruan-seruan agar Jepang menjadikan peran regionalnya di Asia sebagai fokus kebijaksanaan luar negerinya. Visi regionalisme ini antara lain dianut oleh Profesor Tatsumi Okabe, penulis masalah-masalah Asia dan Yotaro Kobayashi, pemimpin bisnis yang berpengaruh. Mereka berpendapat bahwa "kebijaksanaan Jepang harus memperhatikan struktur regional Asia, karena Asia merupakan *natural home* bagi Jepang".²⁰ Pendapat serupa dikemukakan oleh Naoki Tanaka, pengamat ekonomi dari *Research Institute of National Economy* Jepang, bahwa "karena potensi ekonomi Jepang yang demikian besar, maka ada kebutuhan bagi Jepang untuk berpartisipasi aktif dalam membangun tatanan diplomatik dan politik di Asia".²¹

Pendapat-pendapat di atas mengakui arti penting Asia secara ekonomi bagi strategi Jepang di masa depan, tetapi yang menjadi masalah adalah bagaimana Jepang dapat menanamkan pengaruhnya di kawasan. Dalam hal ini terdapat tiga paradigma yang diperdebatkan oleh para pemimpin opini Jepang, yaitu: (1) Jepang sebagai wakil suara Asia dalam Pertemuan Para Pemimpin Ne-

¹⁹Seperti dikutip oleh David Arase, "Japan's Evolving Security Policy After the Cold War," *Journal of East Asian Affairs* VIII, no. 2 (Summer/Fall, 1994): 406.

²⁰Seerti dikutip oleh Eugene Brown, "The Debate Over Japan's Strategic Future. Bilateralism Versus Regionalism," *Asian Survey* XXXIII, no. 6 (Juni 1993): 546-547.

²¹Naoki Tanaka, "Japan Takes a New Economic Look at Asia," *Japan Times Weekly*, 22-28 April 1991.

gara Barat; (2) Jepang sebagai peserta aktif dalam pengaturan keamanan Asia; dan (3) Jepang sebagai pusat pengelompokan ekonomi regional Asia.²²

Analisis di atas menunjukkan bahwa upaya Jepang menemukan visi strategisnya akan selalu mempertimbangkan pandangan-pandangan para pemimpin opini yang menyerukan agar Jepang memberi perhatian yang lebih besar pada kawasan Asia.

Berbeda dengan visi di atas, visi *bilateralis* lebih mengutamakan kesinambungan hubungan Jepang dengan Amerika Serikat dan visi demikian antara lain dianut oleh Toshinori Shigeie, bekas pejabat pada Departemen Luar Negeri Jepang. Ia mengatakan bahwa "tidak ada negara lain yang dapat menggantikan Amerika Serikat di Pasifik dan bahwa Jepang harus mendidik rakyatnya dan mendukung struktur dasar Asia di mana kehadiran Amerika Serikat merupakan pilar dari struktur tersebut".²³ Pejabat lainnya di Departemen yang sama juga mengatakan bahwa "kebijakan yang harus diambil oleh Jepang adalah kebijakan yang mempertahankan internasionalisme Amerika Serikat sekalipun Amerika Serikat menghadapi kesulitan finansial".²⁴

Rasionale dari visi demikian adalah berakhirnya era Perang Dingin yang membuat lingkungan keamanan Asia menjadi kurang stabil, dan oleh karena itu Jepang perlu memberi perhatian lebih besar pada hubungannya dengan Amerika Serikat. Ketika masih menjabat sebagai perdana menteri, Mi-

yazawa ikut menyuarakan kekhawatiran anggota *bilateralis* lainnya, bahwa "Amerika Serikat yang lemah dan terlalu mementingkan dirinya sendiri akan membuatnya tidak mampu mempertahankan pilarnya dalam visi strategis Jepang yang bersifat *bilateralisme*". Pernyataan "keprihatinan" Miyazawa ini menunjukkan bahwa visi *bilateralis* kelihatannya lebih menonjol dalam persepsi Jepang mengenai peran internasionalnya, terutama karena visi demikian dianut oleh pengambil keputusan utama Jepang.

Perdebatan strategis di atas merupakan gejala dari sebuah negara yang sedang mencari rumusan mengenai peran internasionalnya dalam pasca Perang Dingin. Perdebatan ini sesungguhnya juga mencerminkan dilema keamanan yang dihadapi oleh Jepang, yaitu bahwa untuk jangka pendek memang tidak ada alternatif lain yang dapat menggantikan kerangka keamanan Jepang-Amerika Serikat, tetapi untuk jangka panjang kerangka keamanan ini mungkin belum tentu memberi kestabilan dan keamanan bagi keamanan nasional Jepang. Ini berarti bahwa fokus upaya politik dan keamanan Jepang diletakkan pada perluasan pilihan-pilihan politik dan militer yang dapat mempertahankan kerangka keamanan Jepang-Amerika Serikat. Pada waktu yang sama pilihan-pilihan tersebut juga memungkinkan Jepang menggantikan kerangka keamanan di atas dengan postur strategis alternatif.

Dalam hal ini, Jepang dihadapkan pada dua pilihan kebijakan, yaitu: (1) mempertahankan strategi Jepang pasca perang; atau (2) melepaskan kemitraan globalnya dengan Amerika Serikat dengan mengembangkan kemampuan militer dan politik yang independen. Visi regionalis tersirat dalam pilihan ini. Dalam arti, Jepang dapat memberi perhatian yang lebih besar pada Asia tanpa

²²Uraian lebih rinci mengenai paradigma-paradigma ini lihat Brown, "The Debate Over Japan's Strategic Future," 458.

²³Seperti dikutip oleh *ibid.*: 554.

²⁴*Ibid.*: 554.

harus tergantung pada kemitraan politik dan militernya dengan Amerika Serikat. Analisis mengenai pilihan-pilihan Jepang ini akan menjadi lebih akurat apabila dikaitkan dengan persoalan hirarki prestise dan *privilege*.

Jika Jepang memilih pilihan pertama (*strategic dependence policy option*), maka Jepang akan menghadapi beberapa masalah, yaitu: (1) sulit melepaskan diri dari posisi inferior dalam hirarki prestise; (2) ketergantungan kebijakan politik, ekonomi dan keamanan yang lebih besar pada Amerika Serikat; dan (3) jaminan keamanan Amerika Serikat yang semakin problematik. Selain kerugian, pilihan pertama ini juga akan memberi beberapa keuntungan kepada Jepang, yaitu: (1) percepatan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan teknologi; (2) terbukanya pasar bagi perdagangan dan investasi Jepang; (3) mengurangi kemungkinan Jepang menjadi sasaran akibat resiko kebijaksanaan keamanan dan profil politik yang tinggi dan independen. Strategi menukar (*trade-off*) prestise politik dengan pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat hingga kini memang dapat diterima, tetapi strategi demikian kelihatannya sulit dipertahankan pada saat Jepang sedang mencari status politik baru sesuai dengan kapabilitas ekonominya. Karena kapabilitas ekonominya telah diakui secara luas oleh masyarakat internasional,²⁵ maka Jepang tampaknya akan lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi daripada prestise dan menguatnya jaminan keamanan Amerika Serikat. *Economic primacy* yang diperoleh Jepang melalui pengembangan kekuatan ekonominya ini tidak

hanya akan meningkatkan kemampuan Jepang untuk membentuk sikap masyarakat internasional terhadap status dan peran Jepang, tetapi juga akan meningkatkan pengaruhnya di negara-negara maju maupun di negara berkembang.

Pilihan kebijakan Jepang yang kedua (*strategic independence option*) berkaitan dengan dilema keamanan Jepang. Akuisisi kekuatan militer yang lebih besar untuk meningkatkan keamanan sebuah negara mungkin akan menjadi bumerang bagi dirinya, apabila akuisisi itu dipandang sebagai ancaman terhadap negara lainnya yang mungkin juga akan membalas dengan melakukan aksi yang sama. Robert Jervis menegaskan bahwa "pembangunan militer dapat meningkatkan stabilitas dan keamanan suatu negara, jika negara lainnya secara jelas melihat intensi defensif dan bukan intensi ofensif, dari pembangunan militer".²⁶ Dilihat dari perspektif demikian pilihan independensi bagi Jepang secara teoretis merupakan pilihan yang terbuka, tetapi kesalahan dalam menangani pilihan itu akan menimbulkan beberapa konsekuensi serius bagi Jepang, yaitu: (1) berakhirnya jaminan keamanan AS dan akses Jepang ke teknologi Amerika Serikat; (2) berkurangnya akses ke pasar Asia dan Eropa; dan (3) perlombaan senjata dengan negara-negara besar lainnya. Jika pilihan ini diambil, maka prediksi Herman Kahn pada tahun 1970-an bahwa Jepang akan menjadi kekuatan nuklir akan menjadi kenyataan.²⁷

²⁶Robert Jervis, "Cooperation Under Security Dilemma," *World Politics* 30, no. 2 (Januari 1978).

²⁷Herman Kahn, *The Emerging Japanese Superstate: Challenge and Response* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1970). Lihat juga Edwin P. Hoyt, *The Militarists: The Rise of Japanese Militarism Since World War II* (New York: Fine, 1985).

²⁵Pengakuan demikian diberikan karena kemampuan Jepang merancang strategi kekuatan ekonomi yang mengutamakan kompetisi ekonomi sebagai hal utama dalam hubungan antar negara. Mengenai strategi yang demikian ini, lihat lebih lanjut Huntington, "Why International Primacy Matters," 73-77.

Pilihan di atas akan memberikan keuntungan tertentu kepada Jepang, yaitu: (1) menghindari resiko terlibat dalam konflik Amerika Serikat dengan pihak ketiga; (2) Jepang akan memiliki otonomi yang lebih besar dalam kebijakan dalam negeri dan luar negeri; dan (3) Jepang akan dapat mengembangkan kebijakan keamanan yang lebih mandiri. Sekalipun Jepang mengambil pilihan ini, posisi strategis Jepang tampaknya akan tetap inferior terhadap Cina, Rusia atau Amerika Serikat, karena secara geografis negara-negara ini tidak begitu rawan terhadap serangan nuklir dan bahkan lebih mampu memproyeksikan kekuatan. Tetapi karena kredibilitas Amerika Serikat mulai menurun pada masa pasca Perang Dingin ini, maka pengembangan kemampuan nuklir yang independen dipandang sebagai kebutuhan yang mendesak. Melalui pilihan ini, Jepang dapat meningkatkan prestise dan otonominya dan membiarkan pertumbuhan ekonominya berada pada tingkat yang rendah.

Kedua pilihan di atas adalah pilihan yang memiliki landasan cukup rasional, tetapi dengan konsekuensi yang belum tentu menguntungkan posisi Jepang. Dilema yang dihadapi Jepang adalah bahwa ia tidak dapat bergantung pada jaminan keamanan Amerika Serikat yang tidak pasti, sementara pada saat yang sama tidak tersedia alternatif lain. Oleh karena itu, tidak ada cara lain bagi Jepang kecuali memperluas pilihan-pilihan dan peran keamanannya, sambil tetap mempertahankan *status quo* hubungan keamanan dengan Amerika Serikat. Pilihan yang bersifat sementara ini memungkinkan Jepang mengulur-ulur waktu sambil mempersiapkan pilihan kebijakan keamanan alternatif. Pilihan kebijakan keamanan Jepang tidak hanya akan menentukan stabilitas ka-

wasan Pasifik, tetapi juga hubungan Jepang dengan negara-negara di kawasan tersebut. Di bawah ini akan dibahas implikasi strategis pilihan-pilihan Jepang di atas terhadap keamanan Asia Pasifik dan peran ASEAN dalam membentuk peran dan kontribusi keamanan Jepang.

Implikasi Strategis

Di antara negara-negara besar di dunia, Jepang adalah satu-satunya negara yang memiliki status *superpower* ekonomi, status mana diperoleh tanpa harus menggunakan kekuatan politik dan militer. Karena statusnya yang demikian ini, Jepang dipandang sebagai negara yang "tidak normal", karena peran politik dan militernya tidak sebanding dengan kapabilitas ekonominya. Postur Jepang demikian mulai dipertanyakan pada era pasca Perang Dingin, terutama setelah ada gejala menurunnya kredibilitas jaminan keamanan Amerika Serikat.

Seperti telah dikatakan di atas, pada pasca Perang Dingin ini Jepang dihadapkan pada dua pilihan krusial. Yaitu mempertahankan Doktrin Yoshida, yang berarti melanjutkan ketergantungan strategis pada Amerika Serikat dan mengutamakan pertumbuhan ekonomi dalam negeri Jepang (*visi bilateralis*). Atau mengembangkan kapabilitas politik dan militer yang mandiri, yang berarti melepaskan ketergantungan politik dan keamanan yang tidak normal pada Amerika Serikat dan melibatkan diri dalam pembangunan tatanan politik dan keamanan baru di kawasan Asia Pasifik.

Pilihan apa pun yang diambil oleh Jepang sebagai aktor Asia, akan mempengaruhi lingkungan strategis kawasan Pasifik. Terbukanya pilihan-pilihan Jepang itu juga

akan menstimulir perdebatan di kalangan negara-negara Pasifik mengenai implikasi pilihan Jepang terhadap hubungan Jepang dengan negara-negara di kawasan dan prospek tatanan politik dan keamanan kawasan Pasifik.

Implikasi strategis dari pilihan Jepang yang pertama adalah sebagai berikut. Implikasi pertama didasarkan atas asumsi bahwa berakhirnya era Perang Dingin akan membuat lingkungan keamanan Pasifik menjadi kurang stabil dan oleh karena itu hubungan keamanan Jepang-Amerika Serikat perlu diberi penekanan yang lebih besar. Ini berarti era pasca Perang Dingin di kawasan Pasifik akan diwarnai oleh hubungan keamanan Jepang-Amerika Serikat yang lebih kuat. Hubungan yang demikian antara lain dapat berfungsi sebagai penangkal kemungkinan terjadinya konflik di kawasan Asia Timur.²⁸ Selain itu, pilihan kebijakan Jepang ini juga akan menghapuskan kekhawatiran negara-negara Asia Tenggara bahwa Jepang akan berjalan sendiri dalam masalah-masalah keamanan. Ini berarti bahwa hubungan keamanan Jepang-Amerika Serikat pasca Perang Dingin akan tetap dipandang sebagai pilar utama keamanan dan stabilitas kawasan Asia Pasifik.²⁹

²⁸Shinichi Ogawa, dari *National Institute of Defense Studies* Jepang, menekankan pentingnya hubungan Jepang-Amerika Serikat dan menegaskan bahwa kehadiran pasukan Amerika Serikat di Jepang merupakan simbol dari sebuah perjanjian dan pengurangan komitmen keamanan Amerika Serikat di Jepang dan kawasan Pasifik dapat memicu konflik antara Rusia, Cina dan Korea. Seperti dikutip oleh Brown, "Japanese Security Policy": 360.

²⁹Pandangan ini antara lain dikemukakan oleh seorang peneliti pada *leading Indonesian think tank*. Lihat K-RECS Report, *East Asia and Japan* (Research Team for Corporate Strategy, the Kansai Electric Power, Co. Inc., 1994).

Implikasi kedua dapat dilihat dari konsentrasi Jepang pada pertumbuhan ekonominya. Sikap *low profile* dalam masalah internasional dan jaminan keamanan Amerika Serikat, adalah faktor-faktor yang menyumbang pada percepatan pertumbuhan ekonomi Jepang. Karena kemajuan ekonominya, Jepang berhasil menjadi salah satu kekuatan ekonomi terkemuka di dunia dan menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi Pasifik. Sesaat setelah menjabat sebagai perdana menteri Jepang, Kiichi Miyazawa mengatakan bahwa "pada awal abad 21, pertumbuhan zone ekonomi Asia akan melampaui pertumbuhan zone ekonomi Amerika dan Eropa".³⁰ Meskipun tidak secara eksplisit menyebut peran Jepang dalam pertumbuhan itu, faktor Jepang kiranya akan tetap menentukan kelanjutan dari pertumbuhan ekonomi Asia. Secara singkat dapat dikatakan, bahwa pilihan Jepang berkonsentrasi pada pembangunan ekonomi (sambil menikmati jaminan keamanan Amerika Serikat) akan menyumbang pada terciptanya orde baru Pasifik yang stabil di mana jaringan interaksi ekonomi merupakan intinya.³¹

Meningkatkan hirarki prestise dengan mengembangkan kapabilitas politik dan militer yang mandiri adalah pilihan Jepang yang kedua. Pilihan ini mungkin didasarkan atas pemikiran "neorealis" yang meramalkan, bahwa peralihan aliansi sesudah Perang Dingin dan menurunnya peran hegemoni

³⁰Kiichi Miyazawa, seperti dikutip oleh Kenneth B. Pyle, "How Japanese Sees Itself," *American Enterprise* 2 (November-Desember 1991), dalam Hutington, "Why International Economic Primacy Matters": 76.

³¹Di waktu lampau, biasanya yang menjadi inti dari suatu orde internasional adalah faktor keamanan militer. Ada saran agar orde baru Pasifik tidak didasarkan semata-mata atas faktor geopolitis. Jaringan interaksi ekonomi harus menjadi inti dari orde tersebut.

Amerika Serikat akan membuyarkan Perjanjian Keamanan Jepang-Amerika Serikat. Sebagai akibatnya Jepang akan menjadi tidak stabil karena dipaksa untuk berjalan sendiri.³² Sebagian dari pemimpin opini Jepang sadar akan implikasi berakhirnya Perang Dingin bagi Jepang, terutama mengenai komitmen Amerika Serikat terhadap keamanan Jepang. Oleh karena itu, ada yang mengusulkan agar Jepang mengambil kebijakan keamanan yang independen dan mempelajari alternatif pilihan-pilihan keamanan Jepang akibat menurunnya kredibilitas Amerika Serikat.³³

Pilihan Jepang yang demikian itu akan memberikan beberapa implikasi penting untuk keamanan Asia Pasifik. Pertama, Jepang akan dipandang sebagai ancaman utama stabilitas kawasan. Negara-negara di Asia Tenggara akan memberikan reaksi yang keras terhadap kecenderungan itu, dan ini dapat mempengaruhi stabilitas hubungan Jepang dengan negara-negara Asia Tenggara. Kedua, pilihan itu akan memancing persaingan dengan Cina, apalagi Cina sendiri tetap menginginkan Jepang sebagai negara "tidak normal".³⁴ Jepang yang mandiri secara politik dan militer akan berhadapan dengan Cina, tanpa keduanya mengetahui secara pasti apa yang akan dilakukan oleh yang satu terhadap yang lain. Hubungan Jepang-Cina yang tidak pasti akibat pilihan

Jepang itu, akan mempengaruhi stabilitas kawasan Pasifik dan proses membangun saling percaya. Ketiga, postur Jepang yang independen akan mengubah konfigurasi kekuatan di Asia Timur. Selama ini, negara-negara Asia Timur tidak pernah terlibat dalam konflik langsung adalah karena faktor Amerika Serikat. Tetapi, Jepang yang mandiri secara strategis tidak hanya akan memancing perlombaan senjata, tetapi juga konflik di antara negara-negara Asia Timur. Dengan postur itu, Jepang akan semakin sulit hidup berdampingan secara damai dengan negara tetangganya. Dan postur Jepang semacam itu akan membuat bidang keamanan menjadi masalah yang semakin kritis di Asia Timur.

Pilihan mana yang akan diambil oleh Jepang, akan sangat tergantung dari pertimbangan untung rugi bagi posisi internasional Jepang. Jepang dapat saja mengorbankan pembangunan ekonominya demi prestise dan otonomi yang lebih besar. Sekalipun memilih untuk mandiri secara strategis, tampaknya Jepang akan tetap dipandang sebagai negara yang memiliki pertumbuhan dan kapabilitas politik dan militer yang terlalu kecil untuk menciptakan dominasi regional. Ini disebabkan GNP Jepang yang hanya dua pertiga dari GNP Amerika Serikat dan percepatan dalam pertumbuhan ekonomi Cina. Sebaliknya, kalau Jepang tidak melakukan sesuatu untuk meningkatkan prestise dan otonominya atau tetap mempertahankan Doktrin Yoshida, maka Jepang akan tetap terkunci dalam posisi inferior dan ketergantungan strategis yang permanen.

Dalam menentukan pilihan itu, sudah tentu Jepang akan mempertimbangkan berbagai implikasi dari pilihan-pilihannya. ASEAN adalah salah satu aktor kawasan yang tentu akan ikut merasakan implikasi

³²Lihat Hadi Soesastro, "Implikasi Situasi Keamanan dan Politik Pasca Perang Dingin Terhadap Perekonomian Pasifik," *Analisis CSIS*, no. 4 (Juli-Agustus 1993): 274.

³³Lihat Francis Fukuyama dan Kong Dan Oh, *The US-Japan Security Relationship After the Cold War* (Santa Monica, C.A.: RAND, 1993), 43.

³⁴Andrew K. Hanami, "Japan and the Military Balance of Power in Northeast Asia," *Journal of East Asian Affairs* VIII, no. 2 (Summer/Fall, 1994): 374.

dari pilihan yang diambil Jepang. Apa pun implikasinya, ASEAN tetap memandang Jepang sebagai aktor penting dan ASEAN mempunyai kepentingan untuk menjaga stabilitas kawasan. Dalam konteks inilah dilihat pentingnya peran ASEAN dalam membentuk landasan dan kontribusi Jepang dalam masalah keamanan kawasan Pasifik, terutama dalam membangun saling percaya.

Peran ASEAN

Taruhan ekonomi dan politik Jepang yang besar di kawasan Asia Tenggara, merupakan alasan yang cukup kuat bagi Jepang untuk memainkan peran politik dan keamanan yang lebih besar daripada dua dasawarsa yang lalu. Tetapi upaya Jepang untuk merumuskan bentuk peran barunya ini, apalagi menyampaikan usul mengenai perannya itu kepada negara-negara Asia Tenggara mengalami berbagai kendala. Selain itu, Jepang sendiri menghadapi masalah, yaitu tidak mampu mengartikulasikan kebijakan secara jelas,³⁵ sehingga dapat menimbulkan mispersepsi dari negara-negara Asia Tenggara. Setiap gagasan Jepang mengenai peran barunya selalu ditanggapi secara dingin oleh negara-negara di kawasan. Contohnya adalah ketika Jepang pada tahun 1991 mengusulkan agar forum ASEAN PMC membahas masalah keamanan regional. Majalah *Economist* mencatat bahwa upaya Jepang mencari peran keamanan regional yang lebih besar telah membangkitkan kekhawatiran negara-negara Pasifik.³⁶

Usul Jepang untuk melembagakan diskusi keamanan dalam forum ASEAN PMC

³⁵ Arase, "Laager Role Ahead for Japan."

³⁶ "A Hesitant Patroller of the Pacific," *Economist*, 27 Juli 1991.

memang sulit diterima oleh ASEAN, tetapi ASEAN sendiri dapat memahami tekanan-tekanan yang dihadapi Jepang untuk memainkan peran politik dan keamanan yang lebih besar. Meskipun usul Jepang tidak diterima oleh ASEAN, namun ASEAN tetap memandang Jepang sebagai aktor keamanan kunci dalam masalah keamanan kawasan. Keterlibatan Jepang tetap penting dalam proses membangun saling percaya. Usul Jepang di atas merupakan bukti besarnya perhatian Jepang, sebagai aktor keamanan dalam masalah keamanan Pasifik pasca Perang Dingin. Doktrin Miyazawa³⁷ yang dikeluarkan pada akhir tahun 1992 di Bangkok, sekali lagi menegaskan perlunya kawasan Pasifik mengembangkan visi jangka panjang mengenai tatanan perdamaian dan keamanan kawasan.

Gagasan-gagasan Jepang di atas memang dikeluarkan pada saat masyarakat Asia Tenggara sedang mencari kerangka yang cocok untuk membahas masalah keamanan. Sayangnya gagasan Jepang itu disampaikan tidak melalui forum yang khusus membahas masalah keamanan, apalagi Jepang sendiri menghadapi masalah dalam mengartikulasikan kebijakannya yang dapat menimbulkan mispersepsi dan kekhawatiran di kalangan negara-negara Asia Tenggara mengenai apa yang hendak dilakukan oleh Jepang. Ini berarti diperlukan sebuah forum di mana Jepang dapat mengartikulasikan kebijakannya secara lebih memadai.

Dalam konteks di atas, ASEAN dapat memainkan peran konstruktif dalam membentuk peran keamanan regional Jepang.

³⁷ Doktrin ini menegaskan bahwa waktunya telah tiba bagi Jepang untuk memainkan peran yang lebih besar dalam perdamaian dan stabilitas kawasan Pasifik. Ini merupakan kebijaksanaan Jepang Asia pada pasca Perang Dingin.

Forum Regional ASEAN (*ASEAN Regional Forum - ARF*), suatu keputusan yang diterima oleh KTT ASEAN III tahun 1992 di Singapura, adalah sebuah forum dialog multilateral mengenai masalah-masalah politik dan keamanan. Melalui forum semacam ini, ASEAN tidak hanya menyediakan kerangka untuk membangun kerja sama keamanan dengan Jepang, tetapi ASEAN juga dapat membentuk agenda regional yang dapat menjadi landasan bagi pilihan dan kontribusi Jepang dalam masalah keamanan regional.

Perlu dicatat bahwa ARF mendukung kerangka dasar ASEAN untuk tatanan baru di kawasan, yaitu *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) sebagai landasan bagi *code of conduct* negara-negara di kawasan Pasifik. ASEAN dapat mengembangkan landasan ini dengan mengajak anggota ARF lainnya mengambil langkah-langkah keamanan komprehensif.³⁸ Melalui mekanisme demikian, ASEAN dapat menggerakkan Jepang untuk mengartikulasikan gagasan-

gagasannya mengenai keamanan regional, dan ASEAN akan memandang hal ini sebagai sebuah kontribusi penting dalam membangun saling percaya.

ARF setidaknya juga menjadi bagian penting dari sebuah laporan Kelompok Penasehat Perdana Menteri mengenai Isu Pertahanan Jepang yang dikeluarkan akhir Agustus lalu. Dalam laporan ini disebutkan bahwa Jepang perlu menjalankan kebijakan keamanan kooperatif pada tingkat regional melalui ARF dan Dewan Kerja Sama Keamanan Asia Pasifik (*Council on Security Cooperation in the Asia Pacific - CSCAP*).³⁹ Ini berarti bahwa ASEAN melalui ARF cukup berperan dalam memberikan masukan yang berarti bagi para pengambil keputusan Jepang. Melalui mekanisme ARF ini, Jepang pun akan memahami secara lebih dalam pandangan-pandangan ASEAN mengenai peran keamanan macam apa yang dapat dimainkan oleh Jepang. Secara tidak langsung, ASEAN dan forum regionalnya dapat dianggap sebagai faktor yang ikut berperan dalam mengubah Jepang menjadi negara "normal".

³⁸Mohamed Jawhar Hassan, "Regional Security Beyond ASEAN". Makalah disampaikan pada *ASEAN ISIS Colloquium on New Directions for ASEAN*, Singapore, 12-14 September 1994.

³⁹Lihat Torkel Patterson, "Japan's Defense Policy Entering New Era," *PactNaet*, 8 September 1994.

PBB Menjelang Setengah Abad

Wisnu Dewanto

SEJALAN dengan berakhirnya Perang Dingin, semakin tampak kebersamaan internasional menggunakan aturan Piagam PBB untuk menangani masalah keamanan internasional. Hal ini berbeda dengan era Perang Dingin, di mana PBB sering dianggap lumpuh karena perilaku negara-negara besar (*the Big Five*). Sebagai lembaga PBB yang mendapat mandat khusus mengurus masalah pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional (Pasal 24 Piagam PBB), Dewan Keamanan tampak mulai mandiri dalam tugasnya. Kini tugas-tugas lembaga ini semakin lancar karena anggota tetap Dewan Keamanan semakin jarang menggunakan hak vetonya.¹

Sehubungan dengan itu banyak negara mulai berpaling kepada PBB dan meminta jasanya untuk menyelesaikan konflik baik yang menyangkut dirinya maupun konflik-

konflik internasional lainnya. Keberhasilan PBB menyelesaikan konflik di Kamboja, Namibia, perang Iran-Irak, dan untuk tingkat tertentu di Kuwait dan Somalia disebabkan terjalinnya kerja sama yang baik antara negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan. Dimungkinkannya penerapan ketentuan pemaksaan (*enforcement action*) Bab VII Piagam PBB, yang sejak berdirinya PBB belum sepenuhnya bisa diterapkan secara efektif, merupakan bukti lain semakin baiknya kerja sama tersebut.

Kendati pelaksanaannya masih banyak mengundang kontroversi, tindakan PBB menerapkan tindakan pemaksaan dalam wujud operasi militer di Irak, Somalia dan di bekas Yugoslavia, telah meningkatkan citra PBB sebagai organisasi dunia yang tidak hanya bisa mengambil keputusan yang tegas, tetapi juga mampu menerapkan tindakan-tindakan konkret. Langkah-langkah PBB ini telah membangkitkan citra positif PBB di mata masyarakat internasional menjelang usianya ke-50 tahun.

Meningkatnya citra PBB dalam menja-

¹Sejak era Perang Dingin berlangsung tercatat 279 veto dikeluarkan oleh anggota tetap Dewan Keamanan dalam berbagai kasus, sedangkan veto terakhir tercatat tanggal 31 Mei 1990 dan hingga pertengahan tahun 1994 belum lagi terjadi veto di Dewan Keamanan.

lankan fungsi pemeliharaan keamanan bukanlah tanpa kendala. Kontroversi tentang pihak-pihak yang terlibat dalam penerapan sanksi internasional, anggapan bahwa PBB hanya siap melancarkan operasi militer bersama terhadap negara yang kemampuan militernya lemah, semakin rawannya tugas *The Blue Helmet* di berbagai daerah konflik, masalah pendanaan bagi kegiatan PBB, merupakan bidang-bidang yang banyak mendapat sorotan. Isu demokratisasi, revitalisasi dan restrukturisasi PBB kini menjadi bahan kajian yang semakin hangat dibicarakan.²

Tulisan berikut akan melihat tantangan-tantangan yang dihadapi PBB dalam eksistensinya menjelang setengah abad ini. Kajian diawali dengan pemaparan ide Sekjen PBB, Boutros Ghali, yang dikenal dengan nama "Agenda Perdamaian". Ide yang dimaksudkan untuk memperbarui cara kerja PBB agar lebih efektif, dalam prakteknya mengundang banyak reaksi internasional. Bagaimana ide tersebut terlaksana di tengah-tengah perkembangan internasional yang sangat dinamis akhir-akhir ini dan kesiapan PBB memasuki abad ke-21, merupakan tema kajian selanjutnya.

Agenda Perdamaian

Rancangan kerja Boutros Ghali yang dikenal sebagai *An Agenda for Peace* sebenarnya merupakan jawaban atas kesepakatan KTT Pertama Anggota Tetap Dewan Keamanan tanggal 31 Januari 1992,³ di sam-

²Lihat di antaranya Saadia Touval, "Why the UN Fails", *Foreign Affairs* (September-Oktober 1994): 44-57.

³KTT ini merupakan yang pertama dalam sejarah PBB di mana kelima kepala pemerintahan negara pemilik veto bersidang dalam kerangka Dewan Keamanan

ping untuk lebih memfungsikan PBB sebagai pencipta perdamaian (*peace-making*), pengawas perdamaian (*peace-keeping*) dan pembangun perdamaian (*peace-building*). Ghali mengakui bahwa rancangan ini merupakan suatu usaha awal yang ditawarkan untuk mewujudkan sistem keamanan internasional pasca Perang Dingin. Rancangan ini memuat ide-ide konkret mengenai cara-cara penanganan konflik, mulai dari peningkatan diplomasi preventif hingga pembentukan pasukan permanen PBB.

Dalam Agenda Perdamaian diusulkan, bahwa secara ideal upaya PBB mewujudkan perdamaian dan keamanan harus dilakukan melalui tiga tahap. Pertama adalah upaya yang diarahkan untuk membuat terwujudnya perdamaian melalui tindakan menghentikan situasi konflik yang sedang berlangsung (*peace-making*). Kedua adalah upaya yang diarahkan untuk meleraikan pihak-pihak yang bermusuhan dan menciptakan kondisi yang dapat mendorong minat mengakhiri sengketa melalui cara damai (*peace-keeping*). Dan ketiga adalah upaya yang diharapkan dapat menciptakan kondisi yang lebih menjamin terbinanya suasana damai antara pihak-pihak yang telah mengakhiri sengketa (*peace-building*).

Untuk mendukung langkah-langkah tersebut, diusulkan agar PBB meningkatkan diplomasi preventif sesuai dengan Pasal 99 Piagam PBB.⁴ Selain itu, diusulkan pula

membahas tugas dan wewenang PBB dalam penciptaan perdamaian dunia. Sidang dipimpin oleh John Major yang mengetuai Dewan Keamanan, dan dihadiri 13 kepala pemerintahan dan dua utusan khusus. Biasanya sidang Dewan Keamanan hanya diwakili oleh utusan setingkat menteri/duta besar.

⁴Dalam penjabarannya, Pasal 99 Piagam ini memberi wewenang khusus kepada Sekjen untuk berupaya secepat mungkin melakukan upaya-upaya penemuan

pembentukan pasukan permanen PBB untuk menjaga perdamaian internasional. Dalam pemikiran Ghali pasukan permanen PBB tersebut diharapkan dilengkapi dan dilatih bertempur maupun bertugas sebagai polisi yang dapat digunakan untuk menghentikan konflik di antara pihak-pihak yang berperang sesegera mungkin.

Sebagai rincian teknisnya ia mengajukan usulan meminta negara-negara anggota PBB untuk menyediakan satu batalyon (sekitar 1.000 personel militer), yang selalu siaga untuk ditugaskan dalam operasi-operasi pemeliharaan perdamaian, yang diotorisasi oleh Dewan Keamanan dan disuplai dari depot-depot PBB di seluruh dunia. Sekjen juga menghimbau anggota PBB agar merampingkan dan memobilisasi segala sumber daya guna pembangunan nasional negara, menjamin hak minoritas dan penciptaan stabilitas sosial dengan semakin memacu peranserta organisasi-organisasi regional yang ada.

Mengenai masalah sumber dana, mengingat semakin minimnya anggaran PBB, negara-negara anggota diimbau agar segera melunasi tunggakan iuran dan bahkan secara khusus diimbau untuk ikut mendukung operasi pemeliharaan perdamaian⁵ melalui anggaran pertahanan mereka. Sumber

dana lain menurut Sekjen akan dicoba melalui pajak penjualan senjata internasional dan pembentukan Dana Sumbangan Perdamaian PBB dengan target awal US\$1 milyar untuk membiayai semua operasi pemeliharaan perdamaian yang kini dilaksanakan.

Sekjen juga mendesak supaya Komite Staf Militer diaktifkan kembali,⁶ dan diberi wewenang menyeluruh atas pasukan PBB ini di bawah komando Sekjen. Ia mengusulkan supaya pasukan PBB dikirim ke negara-negara (idealnya atas persetujuan mereka) guna menjalankan pencegahan preventif melerei pihak-pihak yang potensial bermusuhan, menyediakan bantuan kemanusiaan, hingga menyiapkan pembentukan zona demiliterisasi. Setelah gencatan senjata tercapai, tugas selanjutnya adalah melakukan operasi pemeliharaan perdamaian secara tradisional seperti yang diamanatkan Pasal 40-42 Piagam PBB.⁷

Kenyataan Lapangan

Sejak rancangan agenda ini dipublikasikan, berbagai reaksi muncul. Di forum Majelis Umum PBB tampak tidak ada keberatan tentang usulan mendukung kapasitas

fakta (*fact-finding*), langkah membangun saling percaya (*confidence-building measures*), kontak personal, dan pelaksanaan jasa-jasa baik (*good offices*) untuk memadamkan sumber konflik sedini mungkin. Sekjen mengakui bahwa tugas ini telah menyita 20% dari semua tugas kesekjenannya dan dirasa akan meningkat untuk masa mendatang.

⁵Sejak tahun 1945 hingga pertengahan 1993 ini operasi pemeliharaan perdamaian tercatat ditempatkan di 26 tempat dengan melibatkan 500.000 personel (sekitar 800 orang gugur) dari 43 negara. Untuk tahun 1992 saja biaya operasi mencapai US\$3 milyar dengan tunggakan pembayaran sekitar US\$800 juta.

⁶Pembentukan Komite Staf Militer tercantum dalam Pasal 45-47 Piagam yang anggotanya terdiri dari kepala staf angkatan perang kelima anggota tetap Dewan Keamanan yang akan memberikan saran kepada Dewan untuk setiap tindakan militer yang akan dilancarkan terhadap negara pembangkang.

⁷Tentang Agenda Perdamaian, lihat lebih lanjut, Boutros Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace Making and Peace Keeping* (New York: United Nations, 1992), tentang permasalahan yang menyangkut ide Agenda Perdamaian dan permasalahannya lihat di antaranya Robert Adam, "The United Nations and International Security", *Survival* 35, no. 2 (Summer 1993): 3-30.

PBB sebagai sponsor utama diplomasi pencegahan, *peace-making*, *peace-keeping* dan *peace-building*. Tetapi, mengenai ambisi membentuk pasukan permanen PBB beserta rancangan pembiayaan dan sebagainya agaknya masih menimbulkan pro dan kontra di kalangan negara anggota PBB.

Sebagaimana diakui oleh Ghali sendiri, upayanya menemukan sistem keamanan internasional pasca Perang Dingin seperti dijabarkan dalam agenda perdamaianya adalah sebagai langkah awal yang tidak mudah. Hal ini mengingat konsekuensi yang akan timbul dari langkah-langkah tersebut terasa bagi semua anggota PBB. Apakah negara berkembang mampu menyediakan sarana untuk mendukung operasi perdamaian PBB misalnya, dan sejauh mana negara besar bersedia menjadi tulang punggung sekaligus penyedia dana bagi pelaksanaan operasi perdamaian dan apakah dapat menanggapi proposal ini dengan obyektif, merupakan contoh masalah yang muncul.

Diakui bahwa hasil kerja PBB selama kurun waktu tahun 1987-1992 telah menaikkan kembali kepercayaan masyarakat internasional kepada lembaga dunia ini dalam melaksanakan fungsinya.⁸ Konsekuensi dari perkembangan ini adalah semakin banyak negara menuntut PBB menyelenggarakan Operasi Pemeliharaan Perdamaianya ke berbagai kawasan konflik. Pengiriman Pasukan Pemeliharaan Perdamaian di bebera-

pa kawasan konflik dewasa ini memang disambut positif. Tetapi kenyataan menunjukkan, bahwa kapasitas alat kelengkapan PBB dan dukungan dana untuk menangani sedemikian banyak masalah dan mengatur begitu banyak operasi pemeliharaan perdamaian kini mulai disangsikan.

Banyaknya masalah yang harus ditangani PBB telah diakui sendiri oleh Sekjen PBB. PBB yang sarat dengan beban ini mengandung banyak konsekuensi serius. Pertama, anggota PBB yang lebih banyak terlibat dalam kewajiban membayar iuran dan terlibat operasi keamanan akan semakin khawatir terhadap tanggung jawabnya yang akan semakin besar pula.⁹ Kedua, kemungkinan negara yang diharapkan mampu melaksanakan tindakan pemaksaan akan menyalahgunakan kepercayaan internasional demi kepentingannya sendiri.¹⁰ Ketiga, kemungkinan semakin munculnya pelecehan kemampuan PBB itu sendiri dalam penanganan konflik yang tidak segera teratasi.¹¹

Hal ini berkaitan dengan berubahnya karakteristik konflik internasional yang kini muncul. Konflik yang kini berkembang berbeda dengan pengertian konflik yang ter-

⁹Sebagai contoh dalam tahun 1992 Amerika Serikat telah memberikan sumbangan kepada PBB sebesar US\$300 juta (25% dari total sumbangan anggota yang jumlahnya US\$1,2 milyar). Dalam tahun yang sama negara berkembang masih menunggak iurannya sebesar US\$1,85 milyar. Sedangkan biaya operasi pemeliharaan perdamaian saja hingga tahun 1992 mencapai US\$8,3 milyar dan masih dibutuhkan lagi dana sekitar US\$3 milyar sebagai tambahan.

¹⁰Hal ini disinyalir dilakukan Amerika Serikat dalam melakukan tekanan kepada Irak yang menginvasi Kuwait awal tahun 1990.

¹¹Misalnya yang menyangkut konflik di bekas Uni Soviet, termasuk Georgia, Nagorno Karabakh dan Tajikistan.

⁸Kepercayaan ini di antaranya disebabkan oleh keberhasilan PBB menuntaskan konflik Iran-Irak, kehadiran Afrika Selatan di Namibia, Uni Soviet di Afghanistan, Vietnam di Kamboja dan pengusiran Irak dari Kuwait. Selain itu diakui pula bahwa PBB masih lebih berwibawa dibandingkan organisasi regional mana pun dalam menangani masalah keamanan, di antaranya karena sifat kelembagaannya yang universal di samping reputasinya dan ketersediaan mekanisme penyelesaian konflik yang baik.

tuang dalam Piagam PBB.¹² Jika Piagam masih menempatkan konflik antar negara sebagai konflik yang utama untuk diselesaikan, maka kini bentuk-bentuk konflik yang dipacu oleh faktor non-militer seperti ketidakadilan sosial dan ekonomi, etnis, komunal serta tekanan politik di dalam negeri suatu negara justru semakin menonjol. Hal ini dalam prakteknya telah menjadi ancaman baru bagi keamanan internasional dan mempengaruhi strategi PBB dalam penanganan konflik.

Tercapainya sejumlah konsensus di kalangan negara anggota tetap Dewan Keamanan dalam memecahkan konflik pada era pasca Perang Dingin memang sesuatu yang positif. Tetapi di balik kesepakatan-kesepakatan tersebut, potensi kerawanan yang dilatar-belakangi masalah sejarah dan kepentingan nasional masing-masing negara masih selalu ada. Dari latar belakang sejarah misalnya, beberapa negara bisa menganggap bahwa dominasi kolonialisme dan imperialisme merupakan masalah paling serius dalam hubungan internasional yang perlu segera dituntaskan. Di sisi lain mungkin ada yang melihat perang saudara sebagai ancaman yang sangat berbahaya terhadap keamanan internasional, atau bahkan melihat penaklukan secara agresif dan perang dunia sebagai masalah yang paling utama.

Perbedaan persepsi tersebut biasanya tampak dalam perdebatan sidang Dewan Keamanan untuk memutuskan apakah suatu konflik perlu diselesaikan dengan pengiriman pasukan pemelihara perdamaian PBB atau tidak. Perbedaan persepsi di antara kelima anggota tetap Dewan Keamanan dalam

kasus Yugoslavia misalnya, merupakan contoh yang paling aktual. Latar belakang kedekatan Rusia dengan Serbia menjadikan Moskow enggan menerapkan sanksi keras, yang membedakan dirinya dengan posisi negara Barat. Demikian pula posisi Cina yang selalu cenderung khawatir akan pengaruh asing, dan teguh pada prinsip kedaulatan negara, serta sikapnya yang berpihak kepada kepentingan negara berkembang, menjadikan kesepakatan Dewan Keamanan seakan-akan rapuh.

Berkaitan dengan itu, masalah struktur Dewan Keamanan kini mulai dibicarakan. Inti perdebatan adalah apakah struktur Dewan Keamanan yang merupakan pencerminan kepentingan *The Big Five* sebagai pemenang Perang Dunia II, masih relevan? Hal ini berkenaan dengan realitas bahwa pihak yang kalah perang (Jepang dan Jerman) kini merupakan negara besar yang layak dipertimbangkan sebagai anggota tetap Dewan Keamanan. Sejalan dengan itu masalah demokratisasi juga muncul sehubungan dengan keinginan negara berkembang turut serta dalam pengambilan keputusan penting PBB, baik di Majelis Umum maupun di Dewan Keamanan.¹³

Masalah kerja PBB terutama penerapan tindakan pemaksaan (*enforcement action*) kini menjadi pusat pembicaraan. Hal ini disebabkan prestasi PB dalam menjaga perdamaian lebih banyak diharapkan dari tin-

¹²Tentang hal ini, lebih lanjut lihat misalnya Stephen Ray, *Ethnic Conflict and International Relations* (Aldershot: Dartmouth Publishing Co. Ltd., 1990), khususnya Bab V, 119-150.

¹³Berkembangnya ide demokratisasi PBB, menyangkut pemikiran dilibatkannya peran negara berkembang untuk ikut menentukan keputusan Dewan Keamanan. Tuntutan bagi penambahan jumlah anggota tidak tetap Dewan Keamanan, hingga usulan memasukkan negara dengan jumlah penduduk tertentu, atau ketua gerakan tertentu (misalnya Gerakan Non Blok) menjadi anggota tetap Dewan Keamanan di samping Jepang dan Jerman kini muncul ke permukaan dan secara terbuka didiskusikan di Forum PBB.

dakan ini. Tetapi dalam praktek pelaksanaan tindakan ini dihantui oleh minimal dua hal. Pertama, masalah kedaulatan negara yang merupakan atribut tertinggi yang dimiliki negara untuk menjalankan segala kekuasaannya. Dalam sistem PBB diakui bahwa PBB bukanlah lembaga supra nasional (Pasal 12 ayat 1 Piagam PBB). Kedaulatan masing-masing negara anggotanya sangat dihormati atas dasar prinsip kesamaan. Dengan demikian PBB tidak dapat bertindak seperti negara, yang menurut sistem hukum internasional berhak berbuat apa saja, asal tidak bertentangan dengan prinsip hukum secara umum atau kewajiban yang ditentukan oleh suatu perjanjian.

Meskipun dikatakan bahwa Dewan Keamanan mempunyai kekuasaan luar biasa (*ultra-vires*), kekuasaan tersebut masih tetap dibatasi secara hukum, dalam hal ini aturan-aturan Piagam PBB. Pelaksanaan Operasi Pemeliharaan Perdamaian perlu dipertimbangkan masalah penghormatan kedaulatan suatu negara, seperti hak mempertahankan kemerdekaan politik dan keutuhan politik dan keutuhan wilayah serta tidak diperkenankannya mencampuri urusan dalam negeri suatu negara (kecuali dalam tindakan pemaksaan Bab VII Piagam). Kenyataan inilah yang sering digunakan oleh negara sebagai perisai untuk menolak kehadiran kekuatan Pasukan Pemelihara Perdamaian PBB.

Selanjutnya tindakan *collective security* kini menimbulkan kontroversi yang cukup besar. Terhadap ancaman macam apakah sistem keamanan kolektif itu akan diterapkan. Belum ada kesepakatan bahwa keamanan kolektif akan diterapkan sama dalam masalah-masalah seperti, agresi besar-besaran dan aneksasi, pelintasan batas, masalah lingkungan, tindakan terhadap terorisme, pelanggaran hak asasi manusia, konflik komu-

nal dan etnik, lenyapnya negara karena oposisi dari dalam negeri dan sebagainya. Selain itu, bentuk tindakan macam apa yang patut dilakukan sebagai tindakan pemaksaan juga belum ada kesamaan pendapat. Sanksi ekonomi, embargo senjata, zona larangan terbang dan usaha memaksakan gencatan senjata dengan kehadiran militer terbatas merupakan pilihan-pilihan yang dapat dijadikan alternatif.

Dalam praktek langkah-langkah seperti ini kini kurang menampakkan hasil, seperti terlihat di medan konflik Bosnia. Penerapan kombinasi metode di atas menimbulkan akibat yang tragis, terutama terhadap Muslim Bosnia yang menderita kelaparan dan terancam keselamatannya karena senjata untuk membela diri tidak dapat diperoleh. Demikian pula sanksi ekonomi terhadap Libya ternyata tidak membawa pengaruh berarti, karena masih ada negara yang mau bekerjasama demi kepentingan nasionalnya dengan negara yang dijatuhi sanksi PBB.

Masalah siapa yang akan membiayai tindakan keamanan bersama juga merupakan masalah yang pelik. Pengalaman membuktikan bahwa penanggungan beban bersama dalam masalah keamanan internasional merupakan masalah yang sangat kompleks, seperti halnya pengalaman NATO, Operasi Pemelihara Keamanan PBB dan operasi militer PBB dalam krisis Teluk tahun 1990 lalu. Anggaran bagi pasukan perdamaian PBB di 13 medan tugas saat ini, setiap tahunnya mencapai US\$2,8 milyar. Hal ini tidak sepenuhnya terpenuhi sebagai akibat banyaknya tunggakan bayaran dari anggota yang telah menyatakan kesanggupan. Jumlah biaya ini tercatat (September 1992) sekitar US\$800 juta dan pada awal tahun 1993 telah berhasil turun hingga US\$670 juta. Masalah pendanaan ini akan sangat bergantung pada ke-

adaan lapangan. Jika situasi konflik memburuk tentunya konsekuensi anggaran pun akan semakin besar.

Tantangan

Sejak KTT pertama Dewan Keamanan yang diikuti munculnya rancangan Agenda Perdamaian, reaksi masyarakat internasional berkembang ke arah positif, artinya banyak negara menaruh harapan besar terhadap keberhasilan langkah-langkah Sekjen PBB. Tiga langkah ideal mewujudkan perdamaian dan keamanan telah dicoba secara maksimal oleh Sekjen terhadap konflik-konflik yang muncul. Langkah diplomasi preventif, penciptaan perdamaian, dan penjagaan perdamaian kini terasa memasyarakat di kalangan anggota PBB.

Diplomasi preventif sebagai langkah dasar kini giat dilaksanakan dengan penempatan pengamat (*observer*) dan misi penemuan fakta (*fact-finding mission*) seperti dilakukan di Afrika Selatan, Macedonia (bekas Yugoslavia),¹⁴ Irak dan Kamboja. Bahkan berdasarkan Resolusi Majelis Umum 47/120 tahun 1992 telah dibentuk pula mekanisme untuk menanggulangi masalah pengungsi dan orang-orang terlantar akibat perang, dengan lebih menggiatkan anggota PBB untuk memberi laporan dini kepada Sekjen PBB secara langsung jika terjadi hal-hal yang berkaitan dengan masalah ini.

Dalam masalah penciptaan perdamaian (*peace-making*) Resolusi Majelis Umum

¹⁴Khusus di Macedonia berdasar Resolusi DK 796 bulan Desember 1992 dibentuk *United Nations Protection Force* yang dimaksudkan untuk mencegah semakin meluasnya pertempuran di Balkan. Misi ini diberi wewenang antara lain melakukan upaya membangun saling percaya di pihak yang bersengketa melalui kontak personal atau pemanfaatan jasa baik (*good offices*).

47/120 menegaskan kembali upaya penyelesaian sengketa internasional secara damai (Bab VI Piagam PBB). Sebagai bukti Sekjen telah meningkatkan misi khususnya untuk menangani masalah tertentu, misalnya di negara-negara baru bekas Uni Soviet yang akhirnya menyepakati adanya *UN Interim Offices* di negara Armenia, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Ukraine untuk menjadi kawasan mandiri yang aman. Hal yang sama dilakukan pula di bekas Yugoslavia yang melibatkan peran Cyrus Vance dan David Owen untuk membantu mewujudkan damai di kawasan konflik Bosnia.

Dalam hal pemeliharaan perdamaian (*peace-keeping*), peran PBB kini memang semakin nyata. Sekitar 60.000 orang sipil dan militer terlibat dalam 13 operasi pemeliharaan keamanan PBB. Di Somalia PBB memberi mandat khusus untuk melakukan tindakan pemaksaan sesuai Bab VII di bawah pengawasan Dewan Keamanan. Kekurangan koordinasi di markas besar PBB diupayakan diatasi Sekjen dengan mengundang negara-negara mengirim personel dalam penanganan operasi pemeliharaan perdamaian di markas besarnya, bahkan jika perlu disewa untuk sementara.

Dalam masalah pembangunan perdamaian sebagai langkah terakhir penciptaan keamanan internasional, PBB telah banyak menggelar kegiatan positif. Salah satu langkah yang diambil PBB untuk pembangunan perdamaian adalah memasyarakatkan pemikiran demokrasi. Perdamaian sendiri adalah prasyarat pembangunan dan tanpa pembangunan tidak mungkin ada demokrasi. Saling keterikatan tiga unsur ini mendasari pemikiran PBB untuk membangun perdamaian di negara-negara anggota yang diwujudkan dengan bantuan penyelenggaraan pemilihan umum seperti di Kamboja, Nicara-

gua dan Angola dan pengiriman pengamat-pengamat seperti di Afrika Selatan. Kendati banyak hambatan, termasuk ditolakannya peran PBB dalam membantu penyelenggaraan pemilu, tetapi Sekjen masih terus berharap pembangunan perdamaian ini sebagai usaha yang perlu dilanjutkan.¹⁵

Dari tiga tahapan ini, tantangan terhadap pelaksanaan *peace keeping*, khususnya menyangkut perlunya tindakan militer (*collective security*) menjadi tantangan terbesar PBB. Tiga kali dalam era PBB operasi militer besar yang disahkan oleh PBB telah dilaksanakan di bawah komando Amerika Serikat, bukan PBB. Tahun 1950-1953 di Korea, Irak tahun 1990-1991 dan Somalia tahun 1992-1993. Fakta ini mengisyaratkan munculnya suatu sistem di mana PBB mengizinkan tindakan militer, yang selanjutnya diletakkan di bawah pengawasan dan kontrol suatu negara atau kelompok negara.

Di satu sisi sistem ini memiliki keuntungan, karena diakui bahwa tidak semua negara perlu merasakan beban keterlibatan yang sama dalam setiap tindakan pemaksaan. Hal ini berkaitan dengan fakta bahwa pelaksanaan tindakan militer memerlukan koordinasi yang benar-benar solid antara ketangguhan intelijen dan tindakan operasi, mekanisme pengambilan keputusan yang padu dan kesamaan pengalaman dalam mengemban tugas, yang dalam hal ini lebih mampu terwujud dalam suatu kekuatan militer nasional atau aliansi militer dibandingkan dalam struktur komando PBB.

Atas dasar pemikiran tersebut, dalam Agenda Perdamaian Sekjen diusulkan pembentukan pasukan permanen PBB yang dilatih dan dipersiapkan khusus dalam standar

tertentu, seperti yang diamanatkan Pasal 43 Piagam. Tanggapan kritis kemudian muncul, apakah hal ini tidak merupakan suatu bentuk diskriminasi. Apakah ada jaminan bahwa pasukan yang akan terbentuk nantinya cukup tangguh untuk menangkal ancaman dari kekuatan negara besar yang menjadi subyek sengketa. Apakah PBB hanya akan siap menggunakan kekuatannya terhadap Negara Dunia Ketiga, dan tidak kepada negara besar. Demikian pula, apakah negara bisa mengatakan netral untuk melakukan tindakan keamanan bersama karena alasan tertentu yang mungkin menyangkut kepentingan nasionalnya.

Banyak alasan yang dipakai negara anggota PBB untuk tidak menyerahkan personel militernya kepada pasukan perdamaian PBB. Alasan-alasan beban anggaran nasional masing-masing negara, ketidakpastian tugas, kekhawatiran akan jenis dan bentuk medan tugas, menjadi alasan yang sering muncul. Cukup beralasan jika Indonesia menolak mengirim satu batalion pasukan tempur untuk penugasan di Bosnia, mengingat medan tugas yang cukup jauh, kurang menentu (saat ini) dan ditafsirkan lebih tepat untuk ditangani oleh pasukan NATO misalnya.¹⁶

Berbagai kesulitan ini harus dicari pemecahannya. Kemungkinan tiap negara anggota PBB menyiapkan dan melatih unit-unit militer nasionalnya yang dapat digunakan dalam operasi keamanan PBB adalah suatu pilihan yang perlu dicoba mewujudkan.

¹⁶Akhir bulan September 1994, Indonesia akhirnya mengirimkan 219 personel Batalion Kesehatan selain 30 personel Pengamat Militer yang tergabung dalam Kontingen Garuda XIV untuk bertugas di kawasan Balkan. Untuk pengiriman pasukan ini Indonesia mengeluarkan dana sekitar Rp50 milyar, mengingat peralatan dan perlengkapan personel harus sesuai dengan standar NATO.

¹⁵Lebih lanjut lihat, Boutros Ghali, "An Agenda for Peace: One Year Later", *Orbis* (Summer 1993): 323-332.

Awal tahun 1993 Sekjen PBB tampaknya menerima kesimpulan ini manakala ia mengusulkan bahwa struktur kekuatan pasukan PBB tersebut dapat dipecah menjadi beberapa bagian seperti batalion infanteri, kesatuan medis, kesatuan angkutan, dan tim pengamat. Ia mengusulkan agar negara-negara anggota yang berminat dapat melatih dan memelihara unit-unit tersebut dengan suatu standar PBB. Pelatihan pasukan nasional untuk operasi dan kerja sama secara internasional dapat dikoordinasikan dengan Sekjen melalui perjanjian di markas PBB di New York.

Tetapi dalam praktek, hal di atas terbukti mengandung banyak kerawanan. Konflik antara otoritas PBB dan pimpinan militer nasional di medan tugas sering terjadi. Semakin kaburnya tugas operasi pemeliharaan perdamaian dan tindakan keamanan kolektif ikut mempersulit koordinasi kerja. Lemahnya masalah komando pengawasan telah diakui oleh Sekjen, bahwa operasi keamanan PBB memang diletakkan di bawah komando Sekjen yang bertanggungjawab pada Dewan Keamanan. Struktur yang ada di New York tampaknya mengalami kesulitan dalam merencanakan dan mengontrol kegiatan operasi perdamaian yang kini jumlahnya sangat meningkat. Sementara itu, Komite Staf Militer yang diharapkan mampu mengkoordinasi kegiatan operasi ternyata belum bisa diwujudkan.¹⁷

Terkait dengan beban PBB, sekarang ini muncul pemikiran mengenai bagaimana mengembangkan sistem berbagi beban (*burden-sharing*) dengan berbagai organisasi regional

yang menangani masalah keamanan. Lembaga-lembaga regional khususnya di Eropa yang berkecimpung dalam masalah keamanan, seperti *Conference on Security and Cooperation in Europe* (CSCE), NATO dan EC, *Western European Union* (WEU) memang dapat dimanfaatkan untuk membantu tugas PBB. Hal ini sebenarnya juga telah diatur dalam *Pacific Settlement of International Disputes* Pasal 33 Piagam PBB, khususnya tentang peran organisasi regional.¹⁸

Suatu perkembangan menarik dewasa ini adalah dilibatkannya NATO dalam penanganan krisis Bosnia, dengan pemberian kuasa penuh untuk melakukan tindakan pemaksaan terhadap Serbia atas nama PBB jika diperlukan.¹⁹ Masalah Bosnia juga telah memacu pemikiran tentang perubahan pola konflik dalam masyarakat internasional dewasa ini. Keterlibatan PBB dalam menangani konflik etnis misalnya, memang bukanlah masalah baru. Tetapi pelajaran yang dapat dipetik dari hal ini adalah bahwa konflik etnis mempunyai konsekuensi penanganan dan penyelesaian yang khusus.

Konflik internal khususnya menyangkut etnis, cenderung bersifat licik, brutal dan

¹⁸Pasal 33 menghimbau pihak-pihak yang bersengketa untuk selalu mengupayakan penyelesaian damai melalui tahapan-tahapan seperti perundingan, penyelidikan, mediasi, konsiliasi, arbitrase dan adjudikasi (*International Court of Justice*) dan kemungkinan melalui peran organisasi regional.

¹⁹Ide berbagi beban ini telah menjadi kesepakatan PBB dengan berbagai organisasi regional. Pada tanggal 31 Maret 1993 lalu, Dewan Keamanan telah memanggil organisasi regional yang ada untuk memberi prioritas kegiatan penanganan keamanan regional. Hasil kesepakatan ini di antaranya OAS menangani konflik Haiti, OAU, OKI dan Liga Arab menangani Somalia, ASEAN untuk masalah Kamboja, CSCE untuk negara-negara bekas Uni Soviet dan MEE bersama NATO untuk konflik Bosnia.

¹⁷Dalam penanganan masalah Bosnia dan bekas Yugoslavia, Sekjen PBB terpaksa menciptakan sistem khusus untuk mengkoordinasikan operasi pemeliharaan perdamaian yang diambil dari negara penyumbang pasukan dan markas besar PBB.

potensi menjadi konflik yang berkepanjangan. Di samping itu, konflik internal biasanya melibatkan unsur non pemerintah yang akan menyulitkan hubungan dengan aparat PBB dalam pelaksanaan tugasnya. Terlibatnya penggunaan kekerasan yang ditujukan langsung terhadap penduduk sipil dan penggunaan senjata tradisional misalnya, akan menimbulkan permasalahan dalam kaitan masalah perlindungan penduduk sipil dan metode pengawasan senjata. Konflik internal juga akan menyulitkan kerja PBB dalam masalah penanganan gencatan senjata, mengingat biasanya akan terjadi kerancuan dalam penetapan batas demarkasi perang.

Menyongsong Abad ke-21

Memasuki abad ke-21, PBB tampaknya akan ditantang kemampuannya untuk menjawab harapan masyarakat internasional akibat perubahan konstalasi internasional yang cepat dan mendasar. Dengan berbagai keterbatasan Agenda Perdamaian dibuat untuk menjembatani sikap konsisten PBB pada Piagamnya dengan perkembangan internasional yang ada. Dari kajian di atas beberapa hal penting dapat ditarik dalam rangka kesiapan PBB memasuki abad mendatang.

Hal utama yang kiranya menjadi tuntutan masa depan PBB adalah masalah restrukturisasi. Jika dibuat suatu skala prioritas, tampak bahwa prioritas pertama adalah pembenahan Sekretariat PBB yang kini semakin terbebani dengan banyaknya permasalahan. Oleh karenanya pantas dipikirkan adanya wakil Sekjen minimal di empat bidang masalah yaitu keamanan dan pemeliharaan perdamaian, sosial ekonomi, kemanusiaan, dan manajemen administrasi.

Prioritas selanjutnya menyangkut masalah pembayaran iuran wajib dari anggota kepada PBB dan mekanisme pendanaan bagi kegiatan operasi perdamaian PBB yang kini semakin banyak dan kompleks. Upaya Sekjen untuk menggali potensi pendanaan bagi kegiatan PBB perlu dicoba, disertai dengan pembenahan manajemen operasi perdamaian itu sendiri. Dalam kaitan ini kerja sama PBB dengan organisasi regional untuk membentuk pasukan pemelihara perdamaian perlu dicoba perwujudannya.²⁰ Prioritas berikutnya adalah usaha pencegahan konflik secara dini (*preventif-diplomacy*) untuk mendukung peran PBB menciptakan perdamaian dan keamanan internasional.

Prioritas restrukturisasi selanjutnya yang juga menjadi tantangan besar PBB, adalah menyangkut komposisi, tugas dan tanggung jawab Dewan Keamanan PBB. Brian Urquhart, seorang tokoh PBB, berpendapat bahwa²¹ untuk menciptakan dunia yang tertib dan adil, peran hukum internasional menjadi penting. Hal ini sangat relevan dengan beban tugas Dewan Keamanan yang kini semakin meningkat perannya, sejalan dengan berkembangnya kesadaran masyarakat internasional untuk memakai aturan PBB sebagai piranti menyelesaikan sengketa.

²⁰Ide membentuk pasukan perdamaian di tingkat regional untuk membantu tugas PBB kini semakin berkembang. Seperti dalam KTT OAU di Tunis (Juni 1994) negara-negara Afrika telah memikirkan hal ini berkaitan dengan Krisis Rwanda. Hal yang sama juga menjadi pemikiran awal di kalangan negara ASEAN. Lebih lanjut lihat, Major-General Indarjit Rikhye (ret.), *Strengthening UN Peace-Keeping: New Challenges and Proposal* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1992).

²¹Lihat, Brian Urquhart, "The UN in 1992: Problems and Opportunities", *International Affairs* 68, no. 2 (April 1992): 311-318.

Dalam konteks ini perlu dipertanyakan, mampukah Dewan Keamanan PBB menegakkan hukum internasional secara adil dan tidak memihak. Jika mampu, maka konsekuensinya adalah Dewan Keamanan PBB perlu mengambil sejumlah langkah penyesuaian sejalan dengan perkembangan situasi internasional saat ini. Tidak layak misalnya, jika lima anggota tetap Dewan Keamanan masih terus mendominasi forum ini. Demokratisasi PBB seperti dituntut dalam "Pesan Jakarta" yang disampaikan Presiden Soeharto di depan sidang Majelis Umum PBB tahun 1992 menjadi sangat relevan.

Masalah yang selanjutnya dijadikan usulan agar Jepang dan Jerman serta kemungkinan India, Brazil, Nigeria atau Indonesia sendiri menjadi anggota tetap Dewan Keamanan kiranya layak dipikirkan lebih serius. Jika Dewan Keamanan akan dipakai sebagai kekuatan pemaksa bagi ditaatinya hukum internasional, maka pembenahan cara kerja khususnya dalam penghapusan dominasi satu atau kelompok negara memang harus dilaksanakan. Hal yang sama berlaku, jika sekiranya alternatif pilihan tertuju pada Mahkamah Internasional. Perlu dipikirkan pemberian wewenang internasional khusus kepada lembaga ini, agar mempunyai kekuasaan peradilan yang sifatnya wajib bagi setiap pelanggaran ketentuan hukum internasional.

Upaya ideal yang bisa diwujudkan adalah menjadikan Mahkamah Internasional sebagai lembaga peradilan internasional bagi semua masalah pelanggaran hukum internasional, dan Dewan Keamanan menjadi kekuatan pemaksa bagi ditaatinya keputusan Mahkamah Internasional tersebut. Meskipun sifatnya masih ideal, hal ini perlu diperjuangkan jika dikehendaki munculnya suatu tertib dunia melalui piranti hukum interna-

sional. Peran pasukan perdamaian PBB yang kini semakin diakui, terlebih dengan kesediaan Amerika Serikat mendukung operasi semacam ini, tentunya mempunyai prospek cerah untuk dijadikan *law enforcement* dalam praktek hukum internasional.

Mengenai prioritas restrukturisasi perlu disadari bahwa jika pada masa pendirian PBB pendekatan perdamaian dan keamanan lebih didasarkan pada pertimbangan dan orientasi yang menitikberatkan kekuatan militer (*military power*), kini tampaknya orientasi telah berubah. Salah satu faktor yang mewarnai era pasca Perang Dingin adalah munculnya kekuatan-kekuatan baru yang berorientasi atau bersifat non-militer seperti pembangunan (ekonomi, lingkungan hidup), demokrasi, dan hak asasi manusia, yang diyakini dapat membawa potensi ancaman dan gangguan terhadap perdamaian dan keamanan internasional di masa mendatang.

Terkait dengan masalah di atas, prioritas lain yang perlu dikembangkan PBB adalah menjabarkan konsep "Agenda Pembangunan" yang merupakan sisi lain dari Agenda Perdamaian. Agenda yang kini tengah dimatangkan oleh Majelis Umum PBB memuat acuan tentang bagaimana pembangunan sosial ekonomi internasional dapat diselenggarakan. ECOSOC sebagai lembaga PBB yang bertanggungjawab pada masalah ini diharapkan akan membuat rekomendasi dan usulan konkret, sehingga kesan ECOSOC sebagai lembaga yang dianggap mandul hingga saat ini dapat dihapuskan.²²

²²Lebih lanjut tentang Agenda for Development, lihat Klaus Hufner, "The UN System: An Agenda of Reform Priorities", *Jurnal Peace and the Science* (Desember 1993): 1-3. Lihat juga, Yuwono Sudarsono, "Panca-Tunggal Pembangunan PBB", *Kompas*, 6 Juni 1994.

Menjelang abad ke-21 masih banyak masalah yang mengganjal, seperti kerja PBB yang oleh negara anggota sering menjadi sasaran kritik dan koreksi. Banyaknya badan-badan PBB berkedudukan di negara maju, mengesankan bahwa kerja PBB lebih didominasi kepentingan negara maju: kedudukan markas besar ILO, WHO, GATT dan bahkan markas besar PBB yang kini masih berada di negara maju Eropa dan Amerika Serikat adalah beberapa contoh di antaranya. Masalah klasik seperti masalah kepemilikan suara veto yang hanya dimiliki *The Big Five* dan bagaimana memfungsikan forum Majelis Umum PBB untuk lebih mendukung kepentingan negara berkembang merupakan masalah lain yang menunggu jawaban.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari kajian di atas adalah bahwa menjelang usia ke-50, sekaligus menyongsong abad ke-21 PBB

masih dihadapkan pada berbagai tantangan. Meskipun telah banyak berhasil dalam tugasnya, berbagai tantangan masih menghadang di masa depan. Perbedaan persepsi terhadap masalah keamanan internasional di antara negara besar, konflik regional yang terus berlanjut, kerusuhan etnis, transfer persenjataan, isu nuklir, bencana ekologi, pengungsian penduduk dan ketimpangan ekonomi antara negara maju dan miskin masih akan menjadi pekerjaan rumah yang perlu diselesaikan oleh PBB.

PBB memang diharapkan dapat mengatasi semua problema ini. Tetapi kurang bijaksana jika masyarakat internasional hanya mengandalkan peran seorang Sekjen PBB untuk mengatasinya, atau mencela semua kekurangan PBB tanpa mengajukan alternatif pemikiran. Bagaimanapun masa depan PBB menjadi tanggung jawab semua negara anggotanya.

Dokumen

Arah Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik

Tim Departemen Hubungan Internasional

I. PERSIAPAN PERTEMUAN APEC ke-6

- A. Pertemuan SOM ke-4 APEC
- B. Konferensi Tingkat Menteri ke-6 APEC

II. PERTEMUAN APEC ke-6

Pertemuan Para Pemimpin Ekonomi Negara-Negara Asia Pasifik (*ASEAN Economic Leaders Meeting* - AELM) yang berlangsung di Bogor tanggal 15 November 1994 yang dihadiri para pemimpin ekonomi 18 negara anggota APEC mempunyai arti penting, sebab selain mengeluarkan Deklarasi Bogor yang merupakan kesepakatan arah dan langkah untuk mempercepat kerja sama ekonomi, pertemuan Bogor juga akan memperkuat posisi APEC dalam perekonomian dunia. Meskipun pertemuan Bogor baru merupakan tahap awal dalam usaha mewujudkan kawasan perdagangan bebas, tetapi berbagai upaya dalam meningkatkan dan memperlancar arus investasi dan perdagangan di kawasan Asia Pasifik telah menunjukkan perkembangan yang berarti bagi integrasi ekonomi. Perkembangan ini memberikan peluang kepada kawasan lain untuk bersaing dalam kerja sama ekonomi dan perdagangan di kawasan Asia Pasifik dan dunia yang semakin terbuka dan dinamis. Penetapan tahun 2020 sebagai batas waktu perdagangan dan investasi yang

bebas dan terbuka di kawasan Asia Pasifik yang telah diputuskan oleh AELM tersebut adalah sejalan dengan ketentuan-ketentuan GATT yang sudah ditandatangani oleh sebagian besar anggota APEC. Hal ini menunjukkan bahwa perdagangan bebas dan terbuka di kawasan Asia Pasifik tidak *inward looking*, yang artinya tidak hanya untuk negara-negara di Asia Pasifik, tetapi juga bagi seluruh dunia.

Ringkasan Peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang SOM ke-4, Konferensi Tingkat Menteri ke-6 dan Pertemuan APEC ke-6 di Bogor 15 November 1994.

I. PERSIAPAN PERTEMUAN APEC ke-6

A. PERTEMUAN SOM KE-4 APEC

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting* - SOM) ke-4 APEC berlangsung di Jakarta, tanggal 8-10 November 1994 dan dihadiri oleh 18 negara dari ASEAN, AS, Kanada, Australia, Selandia Baru, Meksiko, Jepang, Cina, Korea Selatan, Hongkong, Taiwan, Papua Niugini dan Chile untuk membicarakan masalah keanggotaan dalam mempersiapkan berakhirnya masa moratorium keanggotaan APEC tahun 1996.

Pertemuan ini didahului oleh pertemuan Para Ahli Masalah Investasi (*Investment Export Group Meeting*) dan Komite Perdagangan dan Investasi (*Committee Trade and Investment - CTI*) yang berlangsung di Jakarta tanggal 4-6 November 1994 untuk membicarakan prinsip investasi yang tidak mengikat (*non-binding investment*).

Dalam pertemuan Para Ahli Masalah Investasi, kelompok tersebut gagal mencapai konsensus untuk merumuskan prinsip investasi yang tidak mengikat. Tiga prinsip yang belum bisa disepakati dan dianggap perlu pembahasan lebih lanjut menyangkut perlakuan nasional (*national treatment*), batasan kinerja (*performance requirement*), serta repatriasi dan pertukaran (*repatriation and convertibility*).

Ketua Delegasi Indonesia, RP Napitupulu, mengatakan bahwa: (1) gagalnya kelompok Para Ahli Investasi APEC dalam mencapai konsensus perumusan prinsip investasi yang tidak mengikat akan diserahkan kepada Komite Perdagangan dan Investasi; (2) sejumlah negara berkembang menghendaki diberikan perlakuan khusus dan berbeda yang menyangkut batasan kinerja; (3) pada masalah repatriasi dan pertukaran beberapa negara menolak karena menganggap prinsip itu tidak sesuai dengan peraturan perundangan yang dianut negaranya. Misalnya AS, mengaku tidak memperoleh mandat penuh untuk mengambil sikap yang berbeda dari mandat yang diberikan oleh pemerintahnya.

Ketua Sidang Nancy Joan Adams dari AS mengatakan bahwa ada beberapa kemajuan terutama disetujuinya 5 prinsip yang berhasil diputuskan, yaitu: (1) prinsip nondiskriminasi antar pelaku ekonomi; (2) pengambilalihan dan kompensasi (*expropriation and compensation*); (3) penyelesaian sengketa; (4) masuk dan persinggahan pegawai (*entry and sojourn of personel*); (5) penghindaran pajak berganda (*Kompas*, 5-11-1996).

Ketua Delegasi Indonesia untuk CTI, Djojo Moeljono, mengatakan bahwa: (1) CTI gagal menuntaskan kebuntuan pembahasan prinsip investasi yang tidak mengikat (*non-binding invest-*

ment code); (2) AS tetap menolak tiga dari 12 prinsip yang dimuat dalam persoalan tersebut, yaitu masalah perlakuan nasional (*national treatment*), batasan kinerja (*performance requirement*), serta masalah repatriasi dan pertukaran (*repatriation and convertibility*); (3) CTI akan menyerahkan persoalan tersebut ke tingkat Pertemuan Para Pejabat Tinggi (SOM) APEC ke-4 yang akan berlangsung di Jakarta tanggal 8-10 November 1994.

Direktur Eksekutif Pusat Pengkajian Masalah-masalah Internasional dan Strategis (CSIS) Dr. Hadi Soesastro, mengatakan bahwa keberatan yang disampaikan AS tentang pembahasan prinsip investasi yang tidak mengikat didasarkan atas banyaknya pengecualian dalam prinsip investasi yang tidak mengikat. Misalnya tentang perlakuan nasional. Dalam masalah ini, bila prinsip investasi disepakati, seharusnya tidak boleh ada perbedaan antara perusahaan asing (PMA) dengan perusahaan nasional (PMDN) dan kalau memang mau mendorong liberalisasi perdagangan dan investasi, maka seharusnya tidak ada lagi pengecualian-pegecualian (*Kompas*, 7-11-1994).

Prinsip Investasi yang tidak mengikat yang merupakan inisiatif para pemimpin APEC yang pertama kali diluncurkan dalam pertemuan APEC di Seattle November 1993, terdiri dari: (1) transparansi; (2) nondiskriminasi antar sumber ekonomi; (3) perlakuan nasional; (4) insentif investasi; (5) batasan-batasan kinerja; (6) pengambilalihan dan kompensasi; (7) repatriasi dan pertukaran; (8) penyelesaian perselisihan; (9) masuk dan persinggahan pegawai; (10) penghindaran pajak berganda; (11) perilaku investor; (12) penghapusan pembatasan bagi ekspor modal.

Yang dimaksud perlakuan nasional adalah suatu pengecualian yang disediakan oleh undang-undang, peraturan dan kebijakan domestik anggota ekonomi APEC menyetujui investor asing dalam kaitan mendirikan, memperluas, mengoperasikan, dan melindungi investasi mereka. Perlakuan terhadap investor asing ini, tidak berbeda dengan investor lokal. Batasan kinerja dimaksudkan untuk me-

minimalkan penggunaan batasan-batasan kinerja sebagai alat mencapai tujuan kebijaksanaan dalam situasi di mana mereka menghambat atau membatasi perluasan perdagangan dan investasi. Sedangkan yang dimaksud dengan prinsip repatriasi dan pertukaran adalah para anggota diijinkan untuk melakukan secara bebas dan segera pengalihan dana dalam kaitan dengan investasi asing. Mencakup masalah keuntungan, deviden, royalti, pembayaran utang, dan likuidasi dalam mata uang yang bebas dipertukarkan tapi harus mengacu pada undang-undang dan peraturan di setiap anggota ekonomi APEC (*Kompas*, 8-11-1994).

Pertemuan SOM tidak melanjutkan pembahasan masalah prinsip investasi yang tidak mengikat (*non-binding investment principles*) dan perluasan keanggotaan APEC. Kedua masalah itu akan langsung diteruskan ke pertemuan para menteri APEC (Konferensi Tingkat Menteri).

Delegasi AS tetap menolak untuk memberikan konsensus atas tiga prinsip dari 12 prinsip investasi yang tidak mengikat. Penolakan AS untuk memberikan konsensus atas tiga prinsip yaitu perlakuan nasional, batasan-batasan kinerja, serta repatriasi dan pertukaran, didasarkan atas posisi delegasi AS yang tidak mendapat kewenangan dan mandat untuk menyetujui, karena APEC merupakan forum kerja sama berdasarkan konsensus. Perbedaan pendapat akan diajukan ke pihak yang lebih tinggi untuk diselesaikan.

Pendapat delegasi AS mengenai prinsip perlakuan nasional adalah bahwa liberalisasi diberlakukan sepenuhnya dan bersifat nondiskriminatif, sedangkan negara-negara berkembang perlu kualifikasi untuk menjaga kepentingan nasionalnya.

Dasar penolakan AS atas prinsip batasan-batasan kinerja adalah bahwa kalau rumusan prinsip tersebut dilakukan seenaknya, maka hal itu akan menyebabkan distorsi perdagangan yang mengalir dan terbuka. Pihak AS ingin menghapuskan rumusan minimise (meminimalkan) dalam prinsip batasan kinerja, sedangkan delegasi lain tetap mempertahankan kata minimise karena me-

rupakan suatu komitmen bahwa mereka akan menuju ke perdagangan terbuka.

Dalam pembicaraan masalah keanggotaan APEC terjadi perdebatan dalam merumuskan siapa yang akan menjadi anggota forum konsultasi APEC. Pembahasan dimaksudkan untuk mempersiapkan berakhirnya masa moratorium keanggotaan APEC tahun 1996. Delegasi Malaysia mempertanyakan masalah keanggotaan APEC yang harus dibatasi, sedangkan sifat dari organisasi regional tersebut adalah terbuka dan tidak eksklusif.

Dari perdebatan mengenai masalah keanggotaan APEC diputuskan bahwa AS disertai tanggung jawab untuk menyusun makalah yang akan mempersoalkan masalah keanggotaan serta negara-negara yang ingin menjadi pengamat (*Kompas*, 9-11-1994).

SOM ke-4 mengeluarkan *Consideration and Approval of the Report of the SOM* untuk diajukan ke pertemuan para menteri APEC (Konferensi Tingkat Menteri-KTM) yang akan berlangsung pada tanggal 11-12 November 1994 dan diformulasikan oleh kelompok kerja kecil (*small working group*) dalam bentuk laporan.

SOM IV menyetujui: (1) *terms of reference* dari *Task Force* (gugus tugas) dan struktur Sekretariat APEC yang diusulkan Jepang. Task Force bertugas mempelajari dan membuat rekomendasi agar tugas Sekretariat APEC lebih efektif dan efisien; (2) *terms of preference* yang menyangkut *ad-hoc policy level group of Small and Medium Enterprises* (SME) yang direkomendasikan oleh pertemuan Osaka bulan Oktober 1994 (*Kompas*, 10-11-1994).

B. KONFERENSI TINGKAT MENTERI KE-6 APEC

Konferensi Tingkat Menteri (KTM) ke-6 APEC berlangsung di Jakarta tanggal 11-12 November 1994, dihadiri 42 Menteri dari 18 negara, termasuk Cile yang mulai berpartisipasi dalam KTM

sesuai dengan keputusan KTM ke-5 di Seattle, AS 17-19 November 1993. Hadir pula wakil-wakil dari Sekretariat ASEAN, Dewan Kerja Sama Ekonomi Pasifik (PECC), dan Forum Pasifik Selatan sebagai peninjau.

Presiden Soeharto mengatakan pada pembukaan konferensi itu bahwa: (1) APEC tidak akan menjadi blok perdagangan yang eksklusif dan tertutup. Indonesia telah melakukan tindakan-tindakan untuk terus memperjuangkan tercapainya perdagangan dunia yang terbuka, bebas, dan adil; (2) dengan melakukan pembebasan perdagangan dan penanaman modal secara sendiri-sendiri, masing-masing negara mampu mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata di kawasan lain; (3) tekad untuk melanjutkan dan meningkatkan upaya memperlancar arus investasi dan perdagangan, baik di antara negara-negara APEC maupun dengan negara-negara lainnya perlu dibarengi dengan konsultasi di bidang makro ekonomi serta kerja sama efektif dalam peningkatan kualitas prasarana ekonomi, peningkatan sumber daya manusia, kuantitas dan kualitas para pengusaha kecil dan menengah, serta peningkatan penguasaan dan pengembangan teknologi; (4) perbedaan taraf ekonomi di antara anggota APEC agar diperkecil. Upaya ini bisa dilakukan melalui kerja sama kemitraan yang mampu meningkatkan peran ekonomi anggota APEC di dunia; (5) besarnya peranan perdagangan luar negeri di kawasan Asia Pasifik telah meningkatkan arus investasi di antara anggota dan investasi dari kawasan lain. Hal ini terjadi karena kawasan lain melihat besarnya peluang yang terbuka sebagai akibat pertumbuhan ekonomi yang cepat dan dinamis di kawasan Asia Pasifik.

Dalam pertemuan dengan Sultan Brunei Darussalam Hassanah Bolkiah, Presiden Soeharto, mengatakan bahwa: (1) pertemuan para pemimpin APEC tidak dimaksudkan untuk membentuk blok ekonomi; (2) APEC didasari oleh semangat untuk memberi manfaat yang besar bagi semua negara anggota dan bagi perbaikan ekonomi anggotanya; (3) pertemuan para pemimpin APEC juga mencerminkan berlangsungnya Dialog Utara-Selatan; (4) kepentingan yang berbeda-beda di antara anggota

APEC diharapkan dapat diatasi dengan pengambilan keputusan melalui konsensus yang luwes, artinya agar keputusan sebanyak mungkin menjadi kesepakatan bersama, dan negara-negara yang siap melaksanakan dapat segera melaksanakan, sedangkan negara yang belum siap dapat segera menyusul; (5) dengan mengembangkan konsensus yang luwes APEC diharapkan tidak kehilangan dinamika dalam menjawab kesempatan baru yang terbuka dalam dinamika ekonomi dunia (*Kompas*, 12-11-1994).

Kesepakatan bersama KTM yang tertuang dalam Pernyataan Bersama setebal 15 halaman (72 butir) yang merupakan bagian tak terpisahkan dari seluruh hasil KTM berisi antara lain: (1) tidak mengambil keputusan mengenai masalah gagasan untuk mengimplementasikan perdagangan bebas dan terbuka di kawasan Asia Pasifik pada tahun 2020. Keputusan tersebut sepenuhnya menjadi wewenang Pertemuan Para Pemimpin Ekonomi APEC; (2) mensahkan prinsip-prinsip investasi yang tidak mengikat (*non-binding investment principles*). Untuk itu, mereka menugaskan Komite Perdagangan dan Investasi (CTI) menindaklanjuti keikutsertaan masyarakat bisnis secara aktif; (3) anggota APEC memiliki konsensus bersama mengenai cara-cara mengelola perdagangan bebas. Misalnya mengenai kode investasi dan perdagangan yang akan dapat mendukung penerbitan berbagai peraturan di negara masing-masing; (4) menerima butir agenda 7 mengenai deklarasi Sumber Daya Manusia (SDM) yang diajukan Indonesia. Deklarasi SDM akan menjadi payung untuk mengembangkan program SDM, pendidikan, dan keterampilan manajemen (*Kompas*, 12-11-1994).

Pelaksanaan liberalisasi perdagangan merupakan usul dari Kelompok Para Pakar (*Eminent Persons Group* - EPG) dan Forum Bisnis Pasifik (*Pacific Business Forum* - PBF). EPG mengusulkan agar perdagangan bebas di kawasan Asia Pasifik dilaksanakan sepenuhnya tahun 2020 melalui beberapa tahap. Tahun 2010 bagi negara maju, tahun 2015 untuk negara industri baru, dan tahun 2020 untuk negara berkembang. Sedangkan PBF mengusulkan liberalisasi perdagangan dimulai tahun 2002, dan diharapkan tahun 2010 sepenuhnya da-

pat dilaksanakan.

Menlu AS selaku Ketua KTM ke-6 APEC, Warren Christopher, mengatakan bahwa: (1) perkembangan APEC menuju liberalisasi perdagangan regional dan investasi bisa menjadi model bagi sistem perdagangan global yang terbuka pada abad 21; (2) Indonesia telah mampu mengidentifikasi pentingnya partisipasi sektor swasta sebagai salah satu tantangan APEC; (3) keberhasilan APEC bisa diukur dari apakah kegiatannya memiliki relevansi praktis terhadap masyarakat bisnis atau tidak. Ia mengusulkan: (a) dibentuknya Forum Bisnis Asia Pasifik yang sifatnya permanen. Tujuannya untuk mengidentifikasi prioritas usaha serta menilai efisiensi langkah-langkah yang ditempuh APEC dalam upaya memperluas perdagangan dan investasi; (b) dilangsungkannya pertemuan para menteri transportasi APEC guna membahas langkah-langkah yang harus ditempuh untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur di kawasan Asia Pasifik; (c) pembentukan Yayasan Pendidikan APEC yang bersifat nirlaba, dibiayai secara sukarela oleh swasta (*Kompas*, 12-11-1994).

Menteri Perdagangan dan Industri Hongkong, Chau Tak Hay, mengatakan bahwa: (1) penetapan batas waktu bagi pembentukan perdagangan bebas di Asia Pasifik merupakan suatu hal yang penting bagi anggota APEC; (2) pentingnya mempertahankan momentum liberalisasi perdagangan yang sekarang sudah ada; (3) ada empat keuntungan apabila APEC melakukan liberalisasi perdagangan, yaitu: (a) APEC bisa menunjukkan kepada dunia bahwa mereka serius dengan lembaga ini; (b) penting untuk meyakinkan dunia usaha; (c) APEC bisa memanfaatkan momentum perubahan yang sedang terjadi di dunia sekarang ini; (d) APEC bisa menunjukkan bahwa perbedaan tingkat ekonomi bisa diselesaikan secara fleksibel.

Wakil PM Jepang, Yohei Kono, mengatakan bahwa: (1) pembentukan daerah perdagangan bebas di kawasan Asia Pasifik tidak perlu menimbulkan kekhawatiran bahwa wilayah ini akan tertutup; (2) dalam penciptaan daerah perdagangan bebas, peran Usaha Kecil dan Menengah (UKM)

tetap diperhatikan. KTM memutuskan untuk membentuk sebuah lembaga ad hoc untuk memberi masukan dalam kebijaksanaan masalah UKM (*Kompas*, 13-11-1994).

Masalah keanggotaan APEC pasca moratorium yang akan berakhir tahun 1996 menjadi bahan perdebatan dalam KTM ke-6 APEC. Para Menteri akhirnya menawarkan empat pilihan status keikutsertaan negara lain dalam APEC, yaitu menjadi peninjau, tamu, mitra dialog, dan partisipan di kelompok kerja. Untuk itu, KTM menugaskan SOM merumuskan rekomendasi untuk diajukan ke KTM ke-7 di Osaka, Jepang tahun 1995 (*Kompas*, 13-11-1994).

II. PERTEMUAN APEC ke-6

Pertemuan Para Pemimpin Ekonomi Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (*Asia Pacific Economic Leaders Meeting-AELM*) berlangsung di Bogor tanggal 15 November 1994 dihadiri pemimpin ekonomi dari 18 negara, yaitu Presiden RI Soeharto, Presiden AS Bill Clinton, PM Kanada Jean Chretien, PM Jepang Tomiichi Murayama, Presiden RRC Jiang Zemin, Presiden Korea Selatan Kim Young-sam, Presiden Filipina Fidel Ramos, PM Thailand Chuan Leekpai, PM Malaysia Mahathir Mohamad, PM Singapura Goh Chok Tong, Sultan Brunei Darussalam Hassanah Bolkiah, PM Papua Niugini Sir Julius Chan, PM Australia Paul Keating, PM Selandia Baru Jim Bolger, Presiden Meksiko Carlos Salinas de Gortari, Presiden Cile Eduardo Frei, Menteri Keuangan Hongkong Sir Hamis Mac Leod, dan Menteri Negara/Ketua Dewan Perencanaan dan Pengembangan Ekonomi Taiwan Vincent C Siew.

Kesepakatan yang tertuang dalam Deklarasi Tekad Bersama para Pemimpin Ekonomi APEC yang dibacakan oleh Presiden Soeharto selaku Ketua AELM antara lain berisi: (1) sepakat untuk menetapkan tujuan jangka panjang APEC pada tahun 2020 sebagai batas waktu pencapaian perdagangan dan investasi yang bebas dan terbuka di kawasan Asia Pasifik; (2) menyetujui tahap pelak-

sanaan perdagangan dan investasi disesuaikan dengan tingkat kemajuan ekonomi negara anggotanya. Bagi negara industri pelaksanaannya pada tahun 2010, bagi negara industri baru (NICs) tahun 2015 dan bagi negara berkembang selambat-lambatnya tahun 2020; (3) sepakat untuk tetap terikat pada proses menuju liberalisasi perdagangan dan investasi yang mengarah pada penghentian pengambilan tindakan proteksi; (4) menentang pembentukan sistem blok perdagangan sendiri (*inward-looking*) yang tidak mengarah pada perdagangan bebas global. Tujuan investasi dan perdagangan bebas harus sesuai dengan persetujuan GATT; (5) memutuskan untuk memperluas dan mempercepat program-program fasilitas perdagangan dan investasi dengan mengugaskan para menteri dan pejabat untuk menyusun usulan mengenai tindak lanjut pengaturan pelaksanaan APEC tentang bea cukai, standarisasi, prinsip-prinsip investasi, dan hambatan-hambatan administrasi ke arah akses pasar; (6) sepakat untuk mengintensifkan kerja sama pembangunan guna menjaga pertumbuhan dan pembangunan serta mengurangi kesenjangan ekonomi. Untuk itu ditetapkan program-program di bidang pengembangan sumber daya manusia seperti pendidikan dan pelatihan, pembangunan pusat studi APEC, kerja sama iptek, peningkatan infrastruktur ekonomi, lingkungan hidup, memajukan usaha menengah dan kecil, serta keikutsertaan swasta; (7) sepakat untuk melakukan pengkajian pelayanan mediasi perselisihan sebagai pelengkap dari mekanisme penyelesaian perselisihan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO); (8) kelompok penasehat ekonomi APEC dalam EPG dan penasehat bisnis dalam *Pacific Business Forum* (PBF) diminta untuk melanjutkan aktivitas mereka guna membantu kemajuan APEC; (9) perdagangan bebas dan terbuka dan investasi di Asia Pasifik dimaksudkan untuk mendorong dan memperkuat liberalisasi perdagangan dan investasi di seluruh dunia; (10) masyarakat ekonomi Asia Pasifik didasarkan atas pengakuan akan tumbuhnya saling ketergantungan dari kawasan yang secara ekonomi berbeda, yang terdiri dari negara maju, NICs dan negara berkembang; (11) memperkuat kerja sama ekonomi di Asia Pasifik menjelang abad 21 berdasarkan persamaan derajat, tanggung jawab, kepentingan bersama dan keuntungan bersama (*The Straits*

Times, 16 November 1994).

Presiden AS Bill Clinton mengatakan bahwa: (1) deklarasi Bogor merupakan tonggak sejarah dalam perdagangan bebas di Asia Pasifik. Komitmen tersebut akan menguntungkan AS, karena akan menyediakan tambahan pekerjaan dan gaji bagi pekerjanya; (2) AELM sepakat untuk menyiapkan detail-detail bagi pencapaian perdagangan bebas guna menghasilkan cetak biru pada pertemuan APEC tahun 1995 di Osaka, Jepang; (3) APEC akan tetap melaksanakan komitmen untuk mengurangi hambatan-hambatan dengan negara-negara yang bukan anggota APEC dan menolak pembentukan blok perdagangan yang *inward looking*; (4) APEC menempatkan anggotanya pada jalur kemakmuran baru. Hal ini disebabkan meningkatnya perdagangan dan memberikan prospek penciptaan lapangan kerja serta meningkatnya peluang bisnis; (5) masalah-masalah yang perlu diselesaikan antara lain pengurangan pajak impor dan kuota, penyederhanaan prosedur pabean dan standar keamanan serta menghilangkan hambatan-hambatan investasi anggotanya; (6) untuk memenuhi tujuan APEC, negara-negara anggotanya harus menurunkan pajak impor yang masih dua digit dan diharapkan tidak ada negara yang menjadi pembonceng (*The Asian Wall Street Journal*, 16-11-1994).

PM Australia Paul Keating mengatakan bahwa: (1) hasil AELM Bogor merupakan sebuah kemenangan bagi kawasan Asia Pasifik dan sekaligus Australia; (2) menghargai usaha keras Presiden Soeharto dalam penyelenggaraan APEC di Bogor sehingga rencana untuk melaksanakan liberalisasi perdagangan di kawasan Asia Pasifik tercantum dalam Deklarasi Bogor; (3) Deklarasi tersebut merupakan inisiatif negara-negara APEC sendiri, bukan pesanan negara-negara maju.

Presiden Cina Jiang Zemin mengatakan bahwa Deklarasi Bogor merupakan konsensus seluruh anggota APEC.

PM Jepang Tomiichi Murayama mengatakan bahwa: (1) pertemuan AELM III tahun depan di Osaka, Jepang, diharapkan mampu menghasilkan cetak biru agenda aksi (*action agenda*) mengenai

liberalisasi perdagangan dan investasi yang bebas dan terbuka; (2) program aksi tersebut diharapkan akomodatif terhadap kesulitan negara anggota, seperti menyangkut masalah produk pertanian; (3) pembahasan pada pertemuan SOM dan KTM menjelang AELM III harus dilakukan secara mendalam mengenai modalitas ke arah liberalisasi perdagangan; (4) ada tiga arahan mendasar yang telah ditentukan para pemimpin dan tercantum dalam deklarasi yang harus menjadi konsiderans dalam pertemuan-pertemuan mendatang: (a) upaya memperkuat sistem perdagangan multilateral yang terbuka; (b) fasilitasi dan liberalisasi perdagangan dan investasi di kawasan Asia Pasifik; (c) peningkatan kerja sama bagi pembangunan di kawasan Asia Pasifik dan kawasan-kawasan prioritas; (5) pentingnya SOM dan KTM melakukan pembahasan yang cukup luas sebab negara-negara anggota APEC dalam pertemuan AELM telah menunjukkan sejumlah kesulitan untuk melaksanakan liberalisasi perdagangan dan investasi, misalnya dalam masalah pertanian; (6) Deklarasi Bogor telah menghasilkan arahan politik (*political directions*) yang penting; (7) Jepang memiliki kepentingan politik dan ekonomi untuk ikut membangun kawasan Asia Pasifik, tetapi tidak memiliki pretensi untuk mendikte dan mempengaruhi negara-negara tertentu (*Kompas*, 16-11-1994).

Sementara itu PM Malaysia Mahathir Mohamad mengajukan beberapa keberatan atas Deklarasi Bogor, ia mengatakan bahwa: (1) dengan liberalisasi perdagangan di Asia Pasifik, ada kemungkinan berbagai sektor ekonomi, terutama sektor jasa, di negara-negara berkembang seperti Malaysia dan Indonesia, sulit menghadapi negara-negara besar yang lebih berpengalaman; (2) konsep perdagangan bebas yang disiapkan para pemimpin ekonomi negara-negara APEC, hendaknya tidak kaku dan mengikat semua negara anggotanya; (3) adanya liberalisasi perdagangan dan investasi memungkinkan negara maju dan negara industri baru yang perekonomiannya sudah mapan, akan bergerak lebih leluasa dan memungkinkan untuk mengungguli sektor usaha yang sama di negara berkembang. Mereka memiliki seluruh aset produksi, teknologi dan modal serta pengalaman mereka yang

sudah transnasional; (4) negara anggota APEC harus memprioritaskan untuk meratifikasi dahulu kesepakatan Putaran Uruguay/Organisasi Perdagangan Dunia (WTO); (5) proses liberalisasi untuk mencapai tujuan tersebut tidak boleh menciptakan sebuah kawasan perdagangan bebas yang eksklusif di Asia Pasifik. Proses liberalisasi harus konsisten dengan GATT/WTO dan perlakuan *most favoured nation* (MFN) tanpa syarat; (6) liberalisasi perdagangan dan investasi sebaiknya berdasarkan kapasitas dan kemampuan negara masing-masing, disesuaikan dengan tingkat pertumbuhan negara bersangkutan; (6) *Eminent Persons Group* (EPG) dan *Pacific Business Forum* (PBF) sudah menyelesaikan tugasnya dalam APEC dan tidak perlu dilanjutkan lagi pada pertemuan-pertemuan selanjutnya (*Kompas*, 17-11-1994).

Presiden Filipina Fidel V. Ramos mengatakan bahwa Filipina tidak takut menghadapi persaingan dalam liberalisasi perdagangan Asia Pasifik tahun 2020. Pembangunan di bidang infrastruktur ekonomi dan sumberdaya manusia di Filipina telah mengalami beberapa kemajuan, sehingga masuknya investor asing sangat diharapkan. Filipina sudah melaksanakan pemberian izin bagi penggunaan lahan selama 75 tahun kepada investor asing. Di samping itu dalam bidang jasa, seperti keuangan, manajemen dan jasa lainnya, Filipina siap menghadapi liberalisasi perdagangan (*Kompas*, 17-11-1994).

PM Singapura Goh Chok Tong, mengatakan bahwa: (1) pengambilan keputusan dalam APEC harus didasarkan atas konsensus yang fleksibel, dan tidak berarti suara bulat; (2) usul untuk mengganti cara konsensus dengan suara mayoritas ditolak oleh para pemimpin ekonomi APEC; (3) APEC merupakan suatu pengelompokan ekonomi sukarela bagi ekonomi yang mempunyai persamaan cita-cita tertentu; (4) untuk mempertahankan semangat APEC penolakan terhadap masalah tertentu dilakukan dengan mengajukan argumentasi (*The Straits Times*, 17-11-1994).

Kalau dalam pertemuan di Blake Island tahun 1993 para pemimpin APEC setuju mengenai

"visi" kerja sama ekonomi Asia Pasifik, maka dalam pertemuan di Bogor tahun 1994, para pemimpin APEC sepakat mengenai "tujuan" (*goal*) dari kerja sama ekonomi Asia Pasifik. Deklarasi Bogor, sebuah dokumen penting yang dikeluarkan oleh pertemuan Bogor, akan menjadi landasan baru bagi kerja sama ekonomi Asia Pasifik di masa-masa mendatang, karena di dalam deklarasi ini tercantum berbagai tujuan yang hendak dicapai oleh negara-negara Asia Pasifik dalam kerja sama ekonomi antara mereka. Dalam pertemuan AELM di Osaka tahun 1995 para pemimpin APEC diharapkan menyetujui "cetak biru" (*blue print*) bagi liberalisasi perdagangan di kawasan Asia Pasifik.

Tujuan yang ingin dicapai oleh para pemimpin APEC kelihatannya memang sangat antusias. Tetapi, melalui Deklarasi Bogor, mereka sesungguhnya ingin menunjukkan pentingnya kepemimpinan APEC (*APEC Leadership*) dalam memajukan liberalisasi perdagangan dan investasi di kawasan Asia Pasifik.

Deklarasi Bogor adalah produk dari proses pembuatan keputusan dalam AELM yang bercorak

konsensus yang luwes dalam arti bahwa Deklarasi Bogor tersebut merupakan persetujuan umum dimana negara-negara yang sudah merasa siap dapat langsung mengimplementasikan Deklarasi tersebut, sedangkan negara-negara yang belum siap dapat mengimplementasikan kemudian. Jadi Deklarasi Bogor merupakan wujud dari otoritas yang dimiliki oleh AELM. Mekanisme pengambilan keputusan seperti tersebut di atas akan menjadi model pengambilan keputusan dalam pertemuan-pertemuan APEC mendatang.

Deklarasi Bogor 1994 membuat arah kerja sama ekonomi Asia Pasifik menjadi semakin jelas, yaitu bahwa: (1) APEC tidak akan menjadi blok perdagangan yang *inward looking*; (2) hasil akhir dari liberalisasi perdagangan tidak hanya pengurangan hambatan-hambatan tarif negara-negara anggota APEC, tetapi juga antara anggota APEC dan non-APEC; dan (3) perhatian khusus perlu diberikan kepada perdagangan dengan negara-negara non-APEC sehingga negara-negara non-APEC ini juga dapat memperoleh manfaat dari liberalisasi perdagangan yang sesuai dengan aturan-aturan GATT dan WTO.

Para Penulis

- **Bantarto Bandoro.**

Sarjana Hukum jurusan Hukum Internasional Publik, Universitas Indonesia, 1978; MA dalam Hubungan Internasional dari International University of Japan, Graduate School of International Relations, 1986; sejak 1980 menjadi anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS; kini Ketua Departemen HI CSIS; peneliti dan pengamat masalah Asia Timur, khususnya Jepang dan hubungannya dengan Amerika Serikat.

- **Wisnu Dewanto.**

Sarjana Hukum Internasional dari Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, 1985; sejak Agustus tahun itu menjadi staf peneliti di CSIS, menangani penelitian dalam bidang Organisasi Internasional, Hukum Laut, Afrika Barat Daya & Selatan serta sebagian Amerika Latin dan Asia Selatan.

- **Lawrence B. Krause.**

Memperoleh Ph.D dari Universitas Harvard (1958). Menjadi Guru Besar pada Graduate School of International Relations and Pacific Studies pada Universitas California, San Diego (1987). Memperoleh berbagai penghargaan dan jabatan antara lain, sebagai Coordinator of the Pacific Economic Outlook Project for the Pacific Economic Cooperation Conference (1988).

- **Ikrar Nusa Bhakti.**

Menyelesaikan program S1 di Departemen Ilmu Politik & FISIP-UI pada tahun 1983, dan program Ph.D di Griffith University, Brisbane, Australia, Agustus 1991. Sejak 1984 sampai sekarang menjadi peneliti di Puslitbang Politik dan Kewilayahan-LIPI, Jakarta.

- **Edy Prasetyono.**

Sarjana Ilmu Politik/Program Studi Hubungan Internasional FISIP Universitas Indonesia, 1989; MIS (Master of International Studies) dari Graduate School of International Studies, the University of Birmingham, Inggris, 1994; anggota Departemen Hubungan Internasional CSIS sejak tahun 1990; Visiting Fellow di Japan Institute of International Affairs (JIJA), Tokyo, 1991; Visiting Fellow di Australian Defence Studies Center, the Australian Defence Force Academy, Canberra, 1993; mengkaji masalah keamanan dan strategis di kawasan Asia Pasifik.

- **Hadi Soesastro.**

Sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rheinisch Westfaelische Technische Hochschule, Aachen, Jerman Barat, 1971 dan pada 1978 memperoleh Ph.D dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur dan Direktur Eksekutif CSIS; Anggota Dewan Juri Lomba Karya Ilmiah Remaja, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (1981 sampai sekarang), Dosen FISIP dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.